

DEMANDAS ESTRUCTURALES, RESPUESTAS COYUNTURALES. UN ANÁLISIS DE LA  
RELACIÓN: DESARROLLO RURAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS DE ANDES, LIBORINA Y SAN ROQUE.

POR:

PATRICIA ELENA GIRALDO CALDERÓN

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA

ASESOR: MARTÍN HUMBERTO ROMÁN CÁRDENAS

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

2014

A los campesinos y campesinas de nuestro país,  
a quienes admiro profundamente  
por su tesón, valentía y solidaridad;  
de quienes aprendí a construir un país diferente  
aún en las condiciones más adversas,  
para ellos este trabajo.

## AGRADECIMIENTOS

A las personas que me abrieron sus puertas para conocer, en algunos casos, parte de su historia. A quienes me brindaron su espacio y tiempo para compartir una entrevista.

Agradezco especialmente a las y los campesinos que compartieron todas sus experiencias de vida, relatos que hoy me permiten conocer a mayor profundidad el campo y sus problemáticas.

A mi madre, Bertina Calderón, quien me apoyó todo este tiempo para poder dedicarme exclusivamente a mi trabajo de grado, escuchó y cuestionó mis planteamientos y preguntas, mujer que me asesoró políticamente para un correcto desarrollo.

A mis maestras, Maria Rocio Bedoya y Marleny Cardona, de quienes aprendí el potencial y la magia del mundo de la investigación social.

A mi asesor, Martín, quien me dejó volar con mis propias alas.

Al Instituto de Estudios Políticos que a través de su apoyo económico me permitió realizar el trabajo de campo en los tres municipios.

A Caren y Luisa, amigas de corazón y compañeras de carrera, quienes me apoyaron en mi trabajo de campo.

## Resumen

El trabajo de grado que aquí se presenta tuvo por objetivo analizar la relación entre desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en los municipios de Andes, Liborina y San Roque. Metodológicamente aplicó estrategias cualitativas y cuantitativas. En lo cualitativo, se hizo uso del mapeo de actores y la entrevista semi-estructurada. En lo cuantitativo, se aplicó una encuesta de participación ciudadana y políticas públicas de desarrollo rural a población rural en los tres municipios seleccionados. En relación a los resultados, se evidenció como espacios de participación ciudadana en las políticas públicas de desarrollo rural: los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las Juntas de Acción Comunal y las asociaciones de productores. Se demostró a su vez, las demandas estructurales de los pobladores, como: acceso a mercados, créditos, vías, entre otras. En contraste, con las respuestas institucionales y coyunturales, como: asociatividad, emprendimiento, concursos para acceder a recursos, entre otras. Como principales conclusiones, existe una debilidad institucional rural que apenas se empieza a recuperar; así mismo, se transforma la construcción de la política pública nacional de desarrollo rural mediante la edificación de un acuerdo social e institucional: el Pacto Agrario. Este impactó los territorios y el funcionamiento de los espacios de participación.

## **Tabla de Contenido**

Introducción.....	8
Capítulo 1. Planteamiento del problema .....	11
1.1.    Objetivo general.....	14
1.2.    Objetivos específicos .....	14
1.3.    Preguntas de investigación.....	15
Capítulo 2. Referentes conceptuales.....	19
2.1.    Desarrollo rural: principales enfoques y teorías .....	20
2.2.    El desarrollo rural como desarrollo humano: un enfoque integral .....	24
2.2.1.    Políticas públicas y desarrollo rural .....	26
2.2.2.    Participación ciudadana en el desarrollo rural .....	28
Capítulo 3. Diseño metodológico .....	32
3.    Estrategias cualitativas .....	34
3.1.1.    Mapeo de actores .....	35
3.1.2.    Entrevista semi-estructurada .....	37
3.1.3.    Análisis de datos cualitativos .....	38
3.2.    Estrategias cuantitativas.....	39
3.2.1.    El muestreo .....	39
3.2.2.    Diseño de la encuesta .....	41
3.2.3.    Importancia de la recolección de información primaria.....	42
3.2.4.    Análisis de datos cuantitativos .....	42
Capítulo 4. Caracterización de las políticas públicas de desarrollo rural en los planes de desarrollo de los municipios de Andes, Liborina y San Roque.....	44
4.1.    Plan Municipal de Desarrollo de Andes 2012-2015 “Juntos construyendo futuro” (Alcaldía De Andes, 2012) .....	45
4.2.    Plan Municipal de Desarrollo de Liborina 2012-2015 “Desarrollo con equidad” (Alcaldía De Liborina, 2012).....	50
4.3.    Plan Municipal de Desarrollo de San Roque 2012-2015 “En buenas manos, con participación social” .....	55
Capítulo 5. Descripción ejercicios y espacios de participación en los municipios de Andes, Liborina y San Roque.....	62
5.1.    Participación ciudadana y escenarios de participación en el municipio de Andes	64

5.2. Participación ciudadana y escenarios de participación en el municipio de Liborina	72
5.3. Participación ciudadana y escenarios de participación en el municipio de San Roque	85
Capítulo 6. Demandas de las y los ciudadanos y respuesta institucional frente al desarrollo rural	96
6.1. Demandas actores sociales y agentes económicos	98
6.1.1. Política pública de desarrollo rural	99
6.1.2. Políticas con conocimiento territorial	100
6.1.3. Vías terciarias y secundarias	101
6.1.4. Asistencia técnica y financiación UMATAS	102
6.1.5. Capacitación y formación	103
6.1.6. Triángulo de la inequidad: precios-comercialización-intermediarios	103
6.2. Respuestas institucionales actores del territorio	112
6.2.1. Respuestas municipales	113
6.2.2. Respuestas articulación municipio-departamento	119
6.2.3. Respuestas articulación municipio-nación	120
6.2.4. Respuestas agentes extraestatales	126
Conclusiones	130
Bibliografía	141

## Índice de figuras

Figura 1. Demandas actores sociales y agentes económicos en materia de desarrollo rural.....	106
Figura 2. Demandas específicas en cada uno de los tres municipios .....	110
Figura 3. Componentes postulación proyectos.....	123

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Participación a través del CMDR, JAC y elecciones .....	63
Gráfico 2. Participación de la comunidad en el desarrollo rural municipio de Andes .....	66
Gráfico 3. Participación de la comunidad en el desarrollo rural municipio de Liborina .....	75
Gráfico 4. Participación de la comunidad en el desarrollo rural municipio de San Roque.....	89
Gráfico 5. Conocimiento de la inversión en desarrollo rural en los municipios de Andes, Liborina y san Roque.....	95
Gráfico 6. Percepción del desarrollo rural.....	97
Gráfico 7. Condiciones institucionales Andes .....	113
Gráfico 8. Condiciones institucionales Liborina.....	116
Gráfico 9. Condiciones institucionales San Roque .....	118

## Índice de tablas

Tabla 1. Síntesis de categorías, subcategorías y variables .....	31
Tabla 2. Matriz de congruencia: Objetivos, categorías y variables.....	33
Tabla 3. Actores sociales e institucionales y agentes económicos entrevistados .....	35
Tabla 4. Población muestra encuesta .....	40
Tabla 5. Espacios de participación municipio de Andes.....	67
Tabla 6. Espacios de participación municipio de Liborina .....	73
Tabla 7. Espacios de participación municipio de San Roque.....	87

## **Introducción**

El trabajo de grado que aquí se presenta tuvo por objetivo analizar la relación entre desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en los municipios de Andes, Liborina y San Roque. Una relación que hoy cobra relevancia a partir del posicionamiento del desarrollo rural en la agenda política y pública del país a raíz de dos fenómenos que incidieron e inciden hoy: el paro agrario del año 2013 y el proceso de paz. Este posicionamiento obedece además en el reconocimiento de la grave afectación de la ruralidad bajo la lente de la multicausalidad y complejidad de los problemas de la ruralidad y por lo tanto, de pertinencia para el desarrollo rural y las políticas públicas.

Como bien indicó en una de sus conferencias Absalom Machado, el campo vive hoy, en parte por el abandono al que fue sometido durante más de dos décadas, un red densa y compleja de problemas (Machado, 2012) y que hoy son reconocidas, incluso, por la institucionalidad. Esto permite afirmar, no sólo la pertinencia del problema que hoy se estudia, a su vez, un giro de la academia por volver a explorar desde la investigación temas tan importantes para nuestro país y el departamento.

El problema fue analizado, desde el punto de vista teórico, a partir de las categorías desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana. Se aplicó además un enfoque de desarrollo humano que permite concentrar el análisis desde la perspectiva del sujeto, del actor, a partir de éste se exploró la dimensión económica del problema. A través de la categoría políticas públicas, se explora en este análisis la dimensión política y que permite articular con la participación ciudadana a través de la variable formulación de la política con público o sin público. Desde la participación se exploró las variables propuestas por Arnshtein, un autor que nos lleva a plantear grados o escalones de la participación para evidenciar dinámicas de participación simbólica o efectivo control ciudadano en las políticas.

En lo metodológico se acudió a la combinación de métodos, cualitativo y cuantitativo, esta primera exploración en la articulación de estas perspectivas metodológicas posibilitaron



reforzar los datos cualitativos, recolectados a través de entrevistas semi-estructuradas, con los datos cuantitativos recopilados en campo a través de una encuesta diseñada específicamente para esta investigación. Si bien esta combinación complejizó la recolección y el análisis de datos, se enriqueció el análisis y se logró recoger en campo datos primarios sobre temas rurales y asunto que es muy limitado en nuestro país y que apenas hoy se empieza a renovar con la aplicación del Censo Nacional Agropecuario.

Como principales hallazgos en esta relación se evidenció lo siguiente. En primer lugar, en el país no existe una política pública de desarrollo rural, por supuesto, con mayor razón, por las precariedades que enfrentan, los municipios no cuentan con las posibilidades reales para llevar a cabo el desarrollo rural y mucho menos formular una política en esta materia. Esto genera precariedades en materia de decisiones y de participación ciudadana dado que al no existir un horizonte sobre el que se construya, difícil será lograr acuerdos sobre las estrategias y acciones a realizar. Por ello, en los planes municipales de desarrollo es posible ubicar programas y proyectos que obedecen a su vez a programas y proyectos de entidades departamentales y nacionales.

La participación en estas condiciones resulta más que una simple estrategia de legitimación, se transforma en un canal de construcción de lealtades partidistas y electorales; en el aval obligatorio para que las entidades presenten proyectos a cofinanciar; en espacios para ir a escuchar de forma pasiva los “logros” institucionales, pero, de ninguna forma un canal para escuchar a las y los ciudadanos. Aún así, fue posible evidenciar procesos organizativos en las comunidades que revelan, no sólo una novedad en la construcción de acuerdos, a su vez, nuevas formas de gestionar el desarrollo fundamentado en el trabajo colectivo y la toma de decisiones mediante discusión y acuerdos.

En relación a las conclusiones es posible anticipar lo siguiente. En el capítulo uno se concluye que analizar políticamente los problemas rurales constituye no sólo una revitalización de la academia, sino a su vez, un compromiso ético con las dificultades que enfrentan los pobladores rurales de nuestro país. Por su parte, en el capítulo dos, fue posible considerar según las categorías de análisis propuestas: lo político en lo económico y la

economía en la política. En el capítulo tres, se concluye, entre otros aspectos, la falsa dicotomía en los métodos cuali-cuanti, más bien la importancia de una correcta articulación y situar en su justa dimensión en el relato cada uno de los datos obtenidos.

En el capítulo cinco, fue posible concluir que a pesar de las grandes diferencias de estos tres territorios en población, actividades productivas y enfoque del desarrollo rural, comparten una precariedad institucional y presupuestal para formular y ejecutar políticas públicas de desarrollo rural. En el capítulo seis, la conclusión permitió dar el nombre a este trabajo de grado, a través de evidenciar que ante las demandas estructurales de los pobladores rurales, las respuestas institucionales y no institucionales obedecen a temas coyunturales.

Finalmente, este trabajo está estructurado en seis capítulos. Un primer capítulo, donde se aborda el planteamiento del problema; los objetivos, general y específicos y las preguntas de investigación. Un segundo capítulo, de referentes conceptuales y de análisis de la relación desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en clave teórica. Un tercer capítulo, contiene el diseño metodológico, indicando las técnicas aplicadas desde la perspectiva del método cualitativo y cuantitativo. Un cuarto capítulo de análisis, presentando en éste las principales evidencias en materia de programas y proyectos de desarrollo rural en los tres municipios estudiados. Un quinto capítulo, donde se presentan las evidencias en materia de espacios de participación. Un sexto capítulo, que permitió argumentar, a modo de síntesis, el porqué plantear que existen demandas estructurales por parte de las y los ciudadanos del territorio y respuestas coyunturales de las instituciones.

## Capítulo 1. Planteamiento del problema

Durante la realización del Foro “Un campo para el campo”, llevado a cabo por la Maestría de Desarrollo Rural, de la Pontificia Universidad Javeriana en el año 2009, esto dijo un campesino: “... la demanda central de los campesinos a la sociedad y al Estado es, ante todo, que les reconozcan su condición de ciudadanos; de ciudadanos con acceso pleno a todos sus derechos” (Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural, 2012). Durante más de veinte años el Estado colombiano excluyó económica, política y socialmente al campesino, incluso, reconociendo las debilidades históricas que ha enfrentado esta población en materia de bienestar básico, mayor afectación por el conflicto armado y precariedad institucional en los territorios rurales.

A lo anterior se suma que, la inclusión de la población rural en la gestión del desarrollo, en las políticas públicas y escuchar su voz no es un asunto fácil. Los territorios rurales son zonas normalmente distantes unas de otras, con graves problemas de movilidad a causa de las precarias condiciones de infraestructura vial secundaria y terciaria. Esto complejiza, no sólo, la atención a la población en materia de salud, educación y en general la dotación necesaria para el bienestar; a su vez, genera barreras para la participación de la población en la toma de decisiones, bien por las condiciones precarias, bien por la ausencia de conectividad.

En esta medida si la participación ciudadana se hace compleja en los municipios menos rurales del país o en las ciudades capitales, poco se puede esperar de los poblados más rurales. Donde las dinámicas se hacen más tradicionales, la formación es más escasa, los niveles de escolaridad precarios y las formas organizativas debilitadas, en muchas ocasiones, a causa de la persistencia del conflicto armado.

En este contexto la relación entre el desarrollo rural, las políticas públicas y la participación ciudadana se torna difusa y débil. Primero, por el aceleramiento de la privatización del Estado y por lo tanto la gestión del desarrollo a partir de actores privados. Segundo, las políticas públicas en este marco pierden sentido en la medida que la gestión del desarrollo

se deja en manos del mercado y por lo tanto la política se debilita. Tercero, la participación en este escenario se torna un proceso endógeno y comunitario donde las interacciones Estado y sociedad son mínimas. Todo ello confluye a evidenciar que, a medida que el Estado desaparece del escenario político y con éste su acción sobre el desarrollo rural, pierde sentido hablar de políticas públicas y participación ciudadana.

Estas son, entre otras, las principales conclusiones que llevan hoy en día a plantear desde los actores sociales, la academia y las instituciones la necesidad de repensar el modelo excluyente de desarrollo rural, el proceso de construcción de las políticas públicas y su democratización a partir de la participación de las y los campesinos en este proceso. Para llegar a tal conclusión el camino recorrido fue complejo. En primer lugar, la demanda creciente de un gran número de campesinos a través de la movilización y protesta social, visibilizando con ello las principales problemáticas de la ruralidad. En segundo lugar, los diálogos que se llevan a cabo entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- que parten como primer punto de la agenda de negociación en la discusión del modelo de desarrollo rural que necesita el país hoy.

Este contexto nacional y la evidencia de un giro en las políticas que gobiernan el campo de la ruralidad nos sirven de telón de fondo para explicar, de un lado, las precariedades que viven los municipios hoy para enfrentar el desarrollo rural; de otro lado, la participación en este plano se transforma en demagogia pura ante la imposibilidad de responder a las demandas de las y los ciudadanos o simplemente a través de respuestas coyunturales ante problemas que demandan una respuesta estructural.

Ahora bien, en clave municipal, objeto del estudio que aquí nos convoca, el proceso de descentralización vivido por Colombia en la década del noventa del siglo XX generó una serie de dinámicas políticas, económicas y sociales en los territorios locales, en particular, con el ascenso del municipio como principal unidad administrativa y política del Estado-Nación. A esta dinámica descentralizada se le atribuye también el hecho de una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno o lo que algunos autores denominan procesos de democratización (Borja, 1989; Lalander, 2000; Martínez

M., 1994), acercando a los ciudadanos al gobierno para debatir, incluso, en temas como el desarrollo. De allí, por ejemplo, que el desarrollo rural, no sea ajeno a esta dinámica, en tanto el sector rural se estructura como uno de los sectores económicos más centralizados del país.

Es en este marco donde el desarrollo rural se traduce en una perspectiva territorial-local que da cabida, no sólo a procesos específicos y singulares, sino además, como proceso que articula (1) las dinámicas productivas de los contextos rurales a los procesos industriales de las ciudades; (2) la modernización de las fuerzas productivas en el campo (Kay, 2007) y (3) en la interacción local-global. De este modo, las políticas públicas se transforman en el instrumento procedimental el modelo de desarrollo y donde se plasman todos los lineamientos necesarios para lograr avanzar en transformar las relaciones de producción en la ruralidad.

Así, la discusión del desarrollo y, específicamente, del desarrollo rural pone en interacción un sinnúmero de intereses, normalmente en contraposición, cuya participación y capacidad de incidencia en el proceso decisonal se refleja en últimas en las políticas contempladas para estos territorios. Es así como la participación puede asumir distintas formas para legitimar a los mandatarios: vía consenso ciudadano o vía imposición del gobernante. Vía consenso, a través de la participación real de los habitantes del territorio donde sus voces sean escuchadas más que por el cumplimiento de norma o por el temor a una sanción, por la convicción de una forma de alcanzar una sociedad verdaderamente democrática. Vía imposición, a pesar de las demandas de los ciudadanos los gobernantes no toman en cuenta sus proposiciones y por tanto la participación es un asunto formal: cumplir la norma.

Esta relación conflictiva, entre lo formal y lo real, entre la representación y la participación, no data de hace poco. De un lado, autores como (Fals Borda, 1991; Roth, 2012) afirman que existe un desdibujamiento de las prácticas democráticas en términos reales, debido a la instrumentalización por parte de los gobernantes de la participación en el ámbito social o comunitario y a los bajos niveles de cultura política en los que se sumerge la sociedad. Por su parte en la dicotomía democracia representativa vs. democracia participativa (Lizarazo

O., 2006), se analiza cómo una de las formas que asume la democracia termina por imponerse sobre la otra o cómo ambas formas de democracia no se asumen como asuntos complementarios sino opuestos y contradictorios.

También es común encontrar referenciado el tema de cómo la participación contribuye a resolver los problemas de legitimidad de los mandatarios otorgándoles un sentido y credibilidad a sus acciones por parte de los ciudadanos. Por último, también se entiende que la participación de la ciudadanía en los asuntos de gobierno corresponde a las nuevas formas de gobernar donde prevalecen relaciones más horizontales y menos jerárquicas o de gobernanza (Villareal M., 2009).

En síntesis, las decisiones sobre el desarrollo rural de las cuales pueden participar los habitantes de un territorio dado se enfrentan a tensiones generadas normalmente por un sinnúmero de condiciones que limitan esta intervención, como pueden ser: el modelo de desarrollo (diseñado normalmente desde afuera o desde arriba); la falta de instituciones adecuadas para promover efectivamente la participación; la falta de voluntad política por parte de los mandatarios para que los ciudadanos ejerzan su participación; la instrumentalización de la participación. De lo que se desprende, por supuesto, la hipótesis que será guía en este trabajo. La participación ciudadana en las políticas públicas de desarrollo rural se instrumentaliza para dar legitimidad a los planes de desarrollo.

### **1.1. Objetivo general**

Analizar la relación entre desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en los municipios de Andes, Liborina y San Roque. Para llegar a dicho propósito se espera desarrollar los siguientes objetivos específicos.

### **1.2. Objetivos específicos**

- Caracterizar las políticas de desarrollo rural plasmadas en los planes de desarrollo de los municipios de Andes, Liborina y San Roque.

- Describir el ejercicio de participación ciudadana realizado por los actores sociales y los agentes económicos en los escenarios para la discusión de propuestas para el desarrollo rural en los municipios de Andes, Liborina y San Roque.
- Identificar las demandas propuestas por los actores y los agentes económicos en relación al desarrollo rural y la respuesta institucional frente al desarrollo rural.

Estos objetivos fueron desarrollados a partir de las preguntas de investigación que estructuraron este trabajo y que se detallan a continuación.

### **1.3. Preguntas de investigación**

PREGUNTA PRINCIPAL: ¿Cómo se configura la relación entre desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en los municipios de Andes, Liborina y San Roque?

PREGUNTA SECUNDARIA: ¿Cuáles son las políticas públicas de desarrollo rural plasmadas en los planes municipales de Andes, Liborina y San Roque?

PREGUNTA SECUNDARIA: ¿Cuál es la participación que ejercen los actores sociales y los agentes económicos en los escenarios para la discusión de propuestas para el desarrollo rural en los municipios de Andes, Liborina y San Roque?

PREGUNTA SECUNDARIA: ¿Cuáles fueron las demandas propuestas por los actores y los agentes económicos en relación al desarrollo rural y la respuesta institucional municipal, departamental y nacional?

En relación a la delimitación del universo, esta investigación trabajó a partir de la identificación de los actores sociales, agentes económicos y actores institucionales. Como se verá en el apartado metodológico se quiere destacar el papel de los campesinos como actor clave del desarrollo rural que cumple una condición dual: agente económico y actor

social. De igual forma, visibilizar a través de los relatos de los actores sociales y agentes económicos la integración o exclusión en las políticas. Esta diferenciación no es arbitraria pues nos permite delimitar intereses, capacidades y apertura de las políticas públicas hacia un determinado sujeto.

En relación a la delimitación espacial, la investigación se concentró en tres municipios del departamento de Antioquia, localizados en tres subregiones diferentes. Andes, Liborina y San Roque; ubicados en las subregiones Suroeste, Occidente y Nordeste, respectivamente. La elección de estos tres municipios se fundamenta en la posibilidad de identificar semejanzas y diferencias en sus dinámicas rurales al pertenecer a tres regiones claramente diferenciadas productivamente, con mayor acumulación en participación ciudadana como en el caso de Andes y San Roque, aunque este último afectado por el conflicto armado. En el caso de Liborina, éste es un municipio con precarias condiciones para llevar a cabo el desarrollo rural; con la presencia hoy en día de un proyecto Hidroeléctrico y con una debilidad organizativa y comunitaria, aún así, fue posible evidenciar un proceso exitoso como es la Escuela Campesina. Esta diversidad y complejidad será la mayor riqueza del análisis que acá se propone.

En relación a la delimitación temporal, esta investigación se centró en el período comprendido entre el año 2010 y 2013. La elección de éste obedeció a dos factores. Factor uno, un cambio en la política de desarrollo rural del gobierno nacional que pasó de políticas públicas orientadas a beneficiar a terratenientes y grandes empresarios del campo (Restrepo & Bernal Morales, 2014) a políticas construidas de abajo hacia arriba, con la participación de los territorios y de campesinos y campesinas. Factor dos, la reactivación y revitalización de los espacios de participación ciudadana a partir del cambio en la política y el reconocimiento de la gran contribución de los escenarios rurales al desarrollo económico del país y por esta vía valorar al campesino como un actor político fundamental.

Teóricamente la apuesta es por referentes que reflejen tal complejidad. Este se compone de una categoría transversal, desarrollo rural y dos categorías: políticas públicas y participación ciudadana. A través de esta articulación categorial, que nos permitirá pensar



en clave de problemas y no en clave de teorías, se intentará dar cuenta de las características de las políticas públicas del desarrollo rural identificadas en los planes de desarrollo municipal según los elementos esbozados por el enfoque de desarrollo humano aquí asumido. Por su parte, se podrá dar cuenta si el ejercicio de la participación de la ciudadanía de los municipios de Andes, Liborina y San Roque, se llevó a cabo de forma simbólica o en efecto las y los pobladores rurales lograron posicionar sus demandas ante los actores estatales.

Esta investigación se justifica desde *lo académico* en la medida en que los procesos rurales han sido desconocidos por la Ciencia Política y olvidados por la academia que venía desarrollando estudios hasta la década del noventa del siglo pasado. El principal argumento en su momento fue considerar la ruralidad y sus dinámicas sociales, políticas y económicas poco relevantes para su estudio en la medida que la mayoría de la población del departamento y del país se concentra en las ciudades y no en el campo. Por lo tanto, se consideran las ciudades el mejor escenario para analizar la democracia y sus fallas, o como el mismo Bobbio (1993) lo señala, las promesas incumplidas de la democracia.

Desde *lo social*, en los escenarios rurales<sup>1</sup>, aún se conservan relaciones políticas tradicionales, como el gamonalismo o aquella relación de dominación y control político que se deriva de la concentración de la tierra (Kay, 2002: 344); el clientelismo o la relación patrón-cliente que se deriva del intercambio de favores entre estos dos actores, por lo general se encuentra asociada a los temas del bipartidismo en Colombia, donde a cambio de votos el patrón brinda “protección y/o beneficios” a su clientela (Leal B., 1989: 4) y, en general, el papel de los políticos como intermediarios de las demandas sociales, que distan en gran medida del ideal de democracia y participación que se presentan de forma más generalizada en los escenarios urbanos. De allí que la presencia de este tipo de relaciones tradicionales aunado a su poca indagación académica desde la Ciencia Política constituye la mejor justificación para un análisis politológico de este orden.

---

<sup>1</sup> Para efectos de este trabajo lo rural será entendido como ese tejido de relaciones sociales en el territorio y cuyo principal recurso de subsistencia se deriva de la tierra o de su explotación, en el caso municipal derivan su sustento de los productos agropecuarios.

Desde *lo político*, la ausencia de una real inclusión de la ciudadanía a la hora de formular y diseñar respuestas ante las problemáticas sociales. A su vez, como el mismo Ministerio de Agricultura lo afirma en uno de sus documentos, es necesario no sólo democratizar la entidad sino la forma en que las y los ciudadanos toman decisiones en materia de desarrollo rural y acceden a la información en este campo. Problemática que es ratificada en la divulgación del documento “*escenarios para democratizar la participación ciudadana*” (Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural, 2011: 2). Como se verá en los capítulos de análisis de este trabajo, Antioquia inclusive con sus marcadas diferencias, no es ajena a esta dinámica generalizada de ausencia de democratización en los escenarios rurales. Este constituye el mejor argumento para sustentar la importancia política de la investigación que aquí se presenta.

## Capítulo 2. Referentes conceptuales

Articular en un solo enfoque el tema de desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana no es tarea fácil. Mientras para algunos autores predomina el tema económico sobre el político y social, otros, se olvidan de lo económico y se concentran en lo político. De allí que en la construcción de los referentes teóricos se privilegió la selección de enfoques que permitieran dar cuenta de la política en lo económico, la economía en la política y como fin tiene al ser humano.

Es necesario entonces dejar sentadas algunas precisiones al respecto. Primero, existe gran variedad de enfoques para leer el desarrollo rural y este concepto ha evolucionado históricamente, por tanto, se presentarán las principales corrientes, a riesgo de que algunas de ellas queden por fuera de esta clasificación. Segundo, este breve marco referencial es tan sólo una guía en el análisis por cuanto la teoría se considera una herramienta para la observación de la realidad y no un esquema para aplicar. Tercero, reconociendo la diversidad de enfoques para leer el desarrollo rural, se optó por el Desarrollo Humano propuesto por el PNUD, por su comprensión multicausal, complejo y que pone en el centro del tema rural a las y los campesinos.

Cuarto, hacer explícito que en la revisión de literatura no se encontró una teoría que articulase en su conjunto estas tres categorías: desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana<sup>2</sup> en un mismo nivel. Más bien se aborda desde la planeación (Tremínio Chavarría, 2009); analizando la relación desarrollo rural y participación (Aguirre, 2010); y revisando la relación políticas públicas y participación (Villareal M., 2009).

Por lo tanto, los referentes conceptuales aquí propuestos hacen parte de un proceso de construcción propia de la autora. En este sentido es pertinente plantear cómo se entiende teóricamente la relación entre estas tres categorías analíticas. En concreto se trata de ver el desarrollo rural como fin u objetivo planteado a corto, mediano y largo plazo por una

---

<sup>2</sup> Se anexa estado del arte que indagó por la relación de estas tres categorías en la literatura.

sociedad determinada. Por lo tanto, esta será nuestra categoría transversal. En este plano las políticas públicas son el medio para llegar a ese fin deseado a través de la acción pública y éstas a su vez, normativa y políticamente, se deben formular, implementar y evaluar con el concurso y la participación de la ciudadanía. Ambas categorías, políticas públicas y participación ciudadana, dependerán de nuestra categoría transversal: el desarrollo rural.

En síntesis, estos cuatro elementos nos permiten llegar a los elementos referenciales aquí contruidos y que estructuran el contenido de este capítulo. En primer lugar, se planteará un recorrido histórico por los principales enfoques y teoría del desarrollo rural. En segundo lugar, el enfoque del desarrollo que será guía en este trabajo: desarrollo humano. En tercer lugar, la categoría políticas públicas y su relación con el desarrollo rural. En cuarto lugar, la categoría participación ciudadana. Así, en cada uno de estos tres apartados se hará referencia a las variables que estructuran respectivamente cada una de las categorías. Este capítulo concluye con una tabla que sintetiza categorías, dimensiones y variables del análisis.

## **2.1. Desarrollo rural: principales enfoques y teorías**

El desarrollo rural es un concepto que cuenta con distintas interpretaciones según el enfoque que se asume del desarrollo económico. En este sentido, el desarrollo puede ser entendido como el mero crecimiento económico que conlleva al desarrollo económico y al bienestar, éste incluye procesos técnicos, más que, sociales o políticos. O en un sentido más amplio, como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, mejores situaciones laborales, en seguridad social, en capacidad productiva y en mejorar las barreras estructurales que limitan los escenarios rurales (Instituto Nacional De Desarrollo Rural Y De La Tierra, 2004: 7). Con lo anterior quiere señalarse que cada enfoque asumido por una noción de desarrollo rural está determinado por la perspectiva implícita del desarrollo económico, de tal suerte que, a cada enfoque de desarrollo económico le corresponde un papel asignado a lo rural en el marco del sistema mundial internacional.

De este modo, se entiende que el desarrollo rural no se remite única y exclusivamente a la creación de riqueza a partir del crecimiento económico o el incremento del Producto Interno Bruto, sino además, de la transformación de las condiciones de vida de la población rural y por ende de su bienestar. Si bien se reconoce que muchos enfoques podrían quedar por fuera de esta clasificación se intentará mostrar cómo históricamente han variado las perspectivas del desarrollo rural demostrado a partir de cinco enfoques aquí abordados, teniendo presente que cada uno de ellos corresponde a una visión del desarrollo. Éstos son: (1) Enfoque de la modernización (2) Estructuralismo y neoestructuralismo (3) Enfoque de la Dependencia (4) Enfoque neoliberal (5) Estrategias de vida rural y Nueva ruralidad y (6) enfoques territoriales.

A través del enfoque de la modernización se trató de resolver los problemas del desarrollo en espacios rurales mediante la alta mecanización del campo, en la medida en que se buscaba convertir a los productores rurales a imagen y semejanza de los “granjeros capitalistas”. Para este enfoque fue fundamental la difusión de un conjunto de prácticas agrícolas plasmadas conocidas como “revolución verde”. A través de las estrategias formuladas por este programa se buscó que los campesinos pasaran de una economía tradicional y de subsistencia hacia una tecnificación de la producción transversalizada por tres elementos: volver al campesino empresario, estímulos económicos que favorecieran el cambio y cambios culturales. De igual forma, los denominados “paquetes tecnológicos” de esta revolución eran equivalentes a hacer uso de forma intensiva de la tierra, el capital el trabajo y la tecnología (Rojas P., 2007: 102-103).

Para el enfoque estructuralista del desarrollo rural, el Estado es el actor central del desarrollo, como el principal responsable y rector del cambio social, político y económico a través de la planificación de la economía, y por lo tanto, todas las políticas que de ello se deriven deben estar orientadas a resolver estos cinco aspectos: a. mantener la industrialización, b. fuente de mano de obra barata para la industria, c. producción de alimentos a precios mínimos evitando con ello incrementar los salarios, d. fuente de materia prima para la industria nacional y e. consumo de los bienes industriales (Kay, 2002: 4-5).

Una visión moderna de este enfoque es la corriente neoestructuralista, ésta surge en reacción a la corriente neoliberal, considera relevante las políticas orientadas a la agricultura campesina en aras de disminuir las barreras que este sector enfrenta en los mercados, es fundamental en este sentido, políticas de Estado que contribuyan a fortalecer o mejorar el potencial tecnológico de la agricultura campesina, donde exista un mayor equilibrio entre el Estado y el mercado (Figuroa, 1993) citado en (Kay, 2007: 81).

Un enfoque novedoso y de ruptura es el propuesto por la perspectiva de la dependencia, dentro de esta aproximación existen dos corrientes “*una estructuralista o reformista y otra marxista o revolucionaria*” (Kay, 2007: 56). Desde la propuesta más radical y de ruptura, se le atribuyen relaciones de causalidad entre la pobreza y el subdesarrollo y la persistencia de la dependencia de los países de la periferia sobre los del centro, ésta corriente plantea que toda política de desarrollo rural debe estar orientada a superar dichas causas. Para esta tendencia será fundamental analizar la cuestión agraria a la luz de seis categorías analíticas: ““colonialismo interno” y la “problemática indígena”, el carácter del modo y de las relaciones de producción, el “dualismo funcional”, la agroindustria y las empresas transnacionales y la viabilidad futura del campesinado.”(Kay, 2007: 57).

Para efectos teóricos señalarán dos aspectos relevantes en dicho enfoque. El primero de ellos hace referencia al dualismo funcional (Janvry, 1981), por éste se entiende la persistencia de unas “relaciones de intercambio asimétricas” entre los países desarrollados y subdesarrollados, de tal suerte que muchas de estas desigualdades recaen sobre los campesinos o productores rurales (Kay, 2007: 60-61). Estas relaciones se materializan, por ejemplo, cómo la explotación del campesinado conlleva a producir a muy bajo costo los alimentos –incluso a pérdida- para lograr mantener salarios bajos en las ciudades. De otro lado, los complejos agroindustriales, cuya principal característica se encuentra asociada a la implementación de prácticas industriales en el campo, estos complejos dan cuenta de los procesos de innovación tecnológica, investigación científica y el desarrollo de nuevas especies; pero además, la tecnificación de toda la cadena de los alimentos, es decir, la producción y comercialización de los productos. De otro lado, también implica la presencia de empresas multinacionales del agro en los escenarios rurales (Kay, 2007: 60-63).

El enfoque neoliberal del desarrollo rural por su parte, plantea que no existe una diferenciación en ningún sector económico y, por lo tanto, se aplican los mismos criterios tanto para el sector primario, secundario, como el terciario. Por lo tanto, como se deben emplear las mismas reglas para todos, las políticas públicas no deben diferenciar, ni tomar partido por los nacionales, ni por ningún sector en específico. Para este enfoque es central el tema de evitar las distorsiones en los mercados y más bien crear unas condiciones favorables a la competencia, para que de esta forma el mercado sea quien regule la eficiencia de los procesos productivos, ello incluye, por supuesto, al sector rural (Kay, 2007: 70). Lo anterior implica que si un productor rural no está en condiciones de competir el mercado mismo se encargue de sacarlo por su falta de competitividad o de otro lado que los mismos productores busquen alternativas, como lo propondrá más adelante la nueva ruralidad, o se minimicen sus intercambios con el mercado.

En la actualidad existen gran variedad de enfoques que tratan de dar cuenta de las nuevas dinámicas en los escenarios rurales (desde lo local, lo territorial, la nueva ruralidad) y por supuesto de las transformaciones generadas por la globalización y la mayor interacción entre países, algunas de ellas corresponden a enfoques alternativos, mientras otras más, son simplemente ajustes del enfoque neoliberal.

Una de las perspectivas más actuales y donde se pueden verificar estas dos visiones de lo rural es el enfoque de la Nueva Ruralidad. La primera corriente dentro de esta perspectiva se propone el concepto de Nueva Ruralidad para dar cuenta de los cambios experimentados en los escenarios rurales donde la economía campesina ha tendido a diversificar sus actividades migrando hacia el sector servicios, por ejemplo, el turismo rural y la transformación de los alimentos (Kay, 2007: 86-89). La otra corriente, por su parte, le otorga mayor importancia al tema de las políticas, programas y proyectos necesarios en los territorios para superar los impactos negativos de la globalización y las políticas neoliberales, además, considera el mundo rural como un escenario territorial, que va más allá de lo agrario y en conexión permanente con su historia (Cedrssa, 2006a: 73-76).

Otra de las perspectivas es el enfoque local. La localidad en este campo se entiende como ese espacio micro o cercano de interacción que toca estrictamente con la capacidad de generar condiciones de forma endógena y que se encuentran asociadas al recurso humano, a la organización de los agentes, la calidad de las instituciones y la interacción con los factores externos a la localidad. (Madoery, 2001: 16).

Como bien lo reconocen todos estos enfoques, muchos de ellos distan en gran medida de poner en el centro de su preocupación el ser humano y en especial el reconocimiento del campesino como actor político y social del desarrollo rural. De tal forma que, es precisamente esta motivación la que nos lleva a optar por el enfoque de desarrollo rural como desarrollo humano, perspectiva desarrollada en el Informe de Desarrollo Humano del 2011 “Razones para la esperanza” elaborado por el PNUD. Este informe no sólo desarrolló elementos novedosos para la comprensión del mundo rural sino, y lo más importante, puso en el centro del debate nacional la importancia de entender lo rural y lo urbano como un continuum donde uno requiere del otro para existir. Es por tal motivo que se decide cambiar un enfoque de desarrollo local por uno propiamente rural en la medida en que éste último se acerca con mayor precisión a la realidad que queremos estudiar: la participación en entornos rurales.

## **2.2. El desarrollo rural como desarrollo humano: un enfoque integral**

Para este enfoque, hablar de desarrollo rural, parte de definir a qué se hace referencia cuando se habla de “lo rural”, una precisión relevante a la hora de poner en el centro los entornos rurales y su población, en este sentido cabe mencionar que no se trata de, como hace referencia el Departamento Administrativo de Estadísticas Nacionales –en adelante DANE–, “el resto” que no pertenece a la cabecera municipal, sino por el contrario, un espacio complejo de interacción. Según (Pérez, 2001, 2004), lo rural puede definirse como el resultado de la interacción entre el territorio, la población, los asentamientos y las instituciones públicas y privadas



Siguiendo este mismo informe para una comprensión adecuada del desarrollo rural es central el concepto de territorio, entendido éste como *“una construcción social en un espacio donde múltiples actores establecen relaciones económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales, condicionadas por determinadas estructuras de poder y por las identidades de aquellos actores. Además del área geográfica se trata de las interacciones entre actores, instituciones y estructuras de poder.”* (Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo Humano -Pnud-, 2011: 31). Si bien desde este planteamiento el territorio tiene una comprensión amplia que abarca siete dimensiones: espacial, ambiental, económica, social, cultural, política e institucional, en aras de hacer operativo el análisis, este trabajo se concentrará en la dimensión económica de este enfoque.

Finalmente, el municipio se considera como una unidad de análisis del desarrollo rural. Esta entidad territorial, según lo define el PNUD (2011), tiene una particularidad desde el enfoque del desarrollo rural como desarrollo humano, en la medida en que se rompe con la dicotomía urbano-rural, para afirmar que en nuestro país existen unos municipios más rurales que otros, y no, unos urbanos y otros rurales (31). Esta precisión es importante en tanto hará parte de nuestro diseño metodológico el cálculo del índice de ruralidad<sup>3</sup> para los tres municipios seleccionados, índice que será asociado con la medición de la participación en las políticas públicas de desarrollo rural y los procesos de participación ciudadana en estos tres territorios.

En términos concretos esto indica que en la dimensión económica nos concentraremos en poner en evidencia todas las actividades productivas que tienen curso en el territorio, sumado a dos elementos que son vitales para el análisis del desarrollo rural: ocupación y uso del territorio. Estos tres elementos nos permitirán a su vez demostrar cómo en el municipio se hacen visibles los elementos de política y cómo estas afectan y difieren de un territorio a otro, posibilidad que nos ofrece el poder contrastar tres municipios diferentes como se propone en este trabajo.

---

<sup>3</sup>Según este Informe, el índice de ruralidad es el resultado de calcular el logaritmo natural de la división entre la densidad poblacional (nro de personas por km<sup>2</sup>) y la distancia del municipio a la ciudad principal (que en este caso sería Medellín).  $\ln \left( \frac{\text{densidad poblacional}}{\text{distancia a ciudad principal}} \right)$

### 2.2.1. Políticas públicas y desarrollo rural

En este trabajo se parte de la comprensión en relación al desarrollo rural como un proceso no natural y en esta medida requiere del concurso y la participación de los gobiernos, los agentes económicos y actores sociales y políticos. Así, el escenario propicio para la definición del desarrollo se materializa en las políticas públicas donde a través de la planeación y la participación se dirigen acciones hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales. En particular, la formulación de las políticas se apoyan en las redes locales (Cedrssa, 2006b: 255) elemento este necesario en la consolidación de modelos de desarrollo rural y políticas acordes a estos elementos.

Así, hablar de políticas públicas en el marco de los procesos de desarrollo rural, implica, en particular dos elementos concretos. En primer lugar, los resultados en costos o beneficios para la sociedad o el desarrollo, desde un punto de vista estructural y macroeconómico estarán determinados, entre otros factores, por las políticas públicas (Rojas Pinilla, 2007: 113). En segundo lugar, las políticas públicas son en últimas, un mecanismo para llevar a la práctica, en acciones concretas, los modelos de desarrollo (Vallenas & Alza, 2004: 6). De este modo, plantean estos tres autores, será fundamental identificar en las políticas públicas si el individuo es concebido como fin o como medio del desarrollo y por lo tanto si lo que se espera como resultado de las políticas es mejorar el bienestar de la población rural o simplemente mejorar las condiciones de ingreso económico del municipio. Por lo tanto, este es un primer elemento a identificar en los planes de desarrollo, siendo este, el papel que se asigna a los pobladores rurales al interior de éstos.

Ahora bien, a qué se hace referencia cuando se habla de políticas públicas. En palabras de Roth, las políticas públicas se pueden definir como *“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”*

(Roth, 2002: 27). Como bien lo señala esta definición, son tres características las que se pueden identificar en toda política: objetivos, medios y acciones. Lo anterior no desconoce que existen otras corrientes de pensamiento que proponen que las políticas no sólo son acción sino también inacción (Kraft & Furlong, 2007).

Sin embargo, en este trabajo nos concentraremos en plantear cómo se formulan estas políticas y con qué tipo de públicos están diseñadas. Al respecto May(1991), nos propone la existencia de dos tipos de políticas dependiendo de la inclusión o no de los actores. El primer caso consiste en la incidencia al interior de las decisiones gubernamentales por parte de los grupos de interés o de presión y que May denomina *política con públicos*. En el segundo caso, *la política sin público*, radica en que las decisiones de formulación y diseño de las políticas es llevada a cabo única y exclusivamente por la institucionalidad. Lo anterior también involucra dos visiones del proceso decisional, en el caso del primero un enfoque *top down* y en el segundo un enfoque *bottom up* (May, 1991: 193-194).

De este modo, el *policy maker* tendrá presente que a través de la política pública se deben contemplar asuntos y objetivos de la política en su dimensión más amplia, sin embargo, la formulación de soluciones se hará de forma restringida, ya que dar respuesta a todo un problema social o económico resulta un asunto complejo y difícil de llevar a cabo, y por lo tanto, todo proceso de formulación, ejecución y evaluación de la política implica la presencia de omisiones en relación a otros aspectos tangenciales (Viacava G., 2012: 8). Será fundamental en este proceso la identificación de las causas y efectos del problema, en tanto, ello permitirá un panorama general de la situación problemática y una priorización de lo que se quiere contrarrestar según la importancia que se le asigne.

Para efectos analíticos esta tesis se concentrará en la fase de formulación que incluye el diseño de soluciones y su legitimación a través del plan de desarrollo del municipio. Será relevante en este sentido reconocer que el plan de desarrollo constituye el instrumento que legitima las decisiones, pero al mismo tiempo, permite el seguimiento de las mismas a través de los indicadores de política. Como se señaló en un inicio las políticas públicas se entienden como el gobierno en acción. Pero dichas acciones, y según quedó establecido en

Colombia por la Constitución de 1991, deben ser planeadas y con participación. Planeadas, porque le otorgan un nivel de coherencia y articulación con otras políticas (nacionales o departamentales) y con cada una de las acciones dentro de una misma política; y con participación, en tanto requiere el concurso y vinculación activa de los gobiernos y la sociedad.

### **2.2.2. Participación ciudadana en el desarrollo rural**

Al aproximarnos en la literatura al tema de participación es común encontrar el dilema entre participación y representación (Fals B., 2008; Gómez, et al., 2012; Lizarazo O., 2006; Velásquez C. & González R., 2003). En clave de diseño institucional, Lizarazo (2006), logró identificar al menos ocho fuentes de tensión entre ambas formas que asume la democracia. Entre ellas podríamos destacar: la distancia entre representantes y representados, el modelo de democracia y la burocratización y oligarquización de los partidos políticos (Lizarazo O., 2006: 285-287). Lo que revelan estas tensiones es la emergencia de la participación como una ruta alternativa y diferente a la representación.

Esta visión dicotómica de la democracia tiene sus orígenes en un problema histórico que Bobbio ha denominado “democracia formal” vs. “democracia sustancial”. Donde la primera se define por una visión minimalista de la democracia y comúnmente se le asocia con la representación, las elecciones o los procedimientos (reglas de la democracia); mientras la sustancial, es directa, se le atribuye un carácter social y se le asocia con definir, más que los procedimientos, el contenido y los valores de la democracia (Yturbe, 2001: 71-74). Por ello, cuando hablamos de participación dicha dicotomía no desaparece y por lo tanto requiere de indagación incluso cuando se asume que existe participación.

Así, la indagación por la participación nos llevó a concluir que existen al menos cuatro formas de participación: social, comunitaria, política y ciudadana (Villareal M., 2009). Sin embargo, se optó por la participación ciudadana por su fuerte vínculo con los procesos de política pública. Siguiendo a Cunill (1991, 1997), la participación ciudadana supone una interacción entre el Estado y la sociedad en la definición de objetivos colectivos y la ruta

para llegar a ellos, será fundamental entonces, contar con una visión de lo público y la apropiación de esos espacios como propios de los ciudadanos (Villareal M., 2009: 32).

Esta interacción toca, por supuesto, el campo del desarrollo, donde las políticas públicas que entran dan soportar soporte y la ciudadanía cumple un papel central en la gestión de sus territorios. Esta relación debería fundamentarse en el consenso y promovido en particular por los gobiernos al posibilitar con ello el direccionamiento apropiado en la solución a los problemas. (Treminio Chavarría, 2009). Como bien lo señala este mismo autor, hoy en América Latina existe una tendencia hacia este ideal aunque sean aún pocos los países que han logrado alcanzar tal propósito.

Por último, conviene precisar que la participación ciudadana, será entendida como el control ciudadano a cargo de los actores que históricamente han sido excluidos política y económicamente de las decisiones y a los que se les involucra en forma deliberada para la toma de decisiones a futuro (Arnstein, 1969: 216). Varios supuestos son importantes en esta medida, de un lado, la comprensión del poder más allá de un control absoluto, pues se trata de una construcción colectiva de consensos; de otro lado, la redistribución del poder en la medida que se posibilita al ciudadano su intervención en la edificación de políticas, objetivos, impuestos, entre otros.

### **Participación simbólica**

Según Arnstein (1969), la participación simbólica constituye un nivel intermedio entre la No-participación y el control ciudadano de las dinámicas políticas. En su análisis, asimilando los pasos de la participación a los peldaños de una escalera, revela cómo de forma efectiva se puede ir evolucionando hacia la redistribución del poder en las y los ciudadanos. Desde su visión, un estadio simbólico de la participación resulta un primer paso en esta redistribución, no obstante, ésta resulta insuficiente si se queda allí. En aras de evidenciar los distintos niveles de participación en las políticas públicas de desarrollo rural se han elegido las tres variables que se describirán a continuación para presentar los

distintos mecanismos de participación simbólica empleados por los gobernantes de Andes, Liborina y San Roque.

La variable información se define como informar a los ciudadanos respecto a sus derechos, responsabilidades y opciones. En ésta será importante verificar la ausencia de canales de retroalimentación y poder de negociación, sumado a que el flujo de información va en una sola dirección, desde la institucionalidad hacia los ciudadanos. La variable consulta se refiere a invitar a los ciudadanos a emitir su opinión frente a determinado tema. Los instrumentos más comunes en esta variable serán las audiencias públicas, las encuestas de percepción y las juntas de vecinos. Finalmente, la variable apaciguamiento constituye el primer nivel de influencia de los ciudadanos frente a temas que les interesan, este grado estará determinado por el apoyo técnico que tengan para lograr articular sus prioridades y la capacidad organizativa de la comunidad para ejercer presión ante las instituciones, dicho de otra forma, planeación donde los intereses de la comunidad se ven reflejados, pero ejecutados desde las instituciones. (Arnstein, 1969: 220-222).

### **Participación-incidencia**

La participación con incidencia se materializa, según Arnstein en tres niveles: (1) asociación, (2) delegación del poder y (3) control ciudadano. Ambos corresponden a un estadio de efectiva redistribución del poder que se materializa en las posibilidades reales de un co-gobierno. A diferencia de lo que sucede en Colombia, donde se puede expresar que existe un control ciudadano por defecto, es decir, por ausencia del Estado en una amplia extensión del territorio nacional. Esta misma precariedad del Estado en las zonas rurales nos permite afirmar que la incidencia y, en contadas ocasiones, alcanza hasta el segundo peldaño propuesto por Arnstein (1969) en este campo. Por ello, se ha querido explorar la incidencia a partir de las subcategorías asociación y delegación del poder.

En clave de variables, la asociación constituye la redistribución del poder a través de la negociación entre ciudadanos y gobernantes. Los principales indicadores de variable son, por lo tanto, compartir responsabilidades, la toma de decisiones de mutuo acuerdo en

espacios conjuntos y el establecimiento de reglas básicas a través del consenso. En relación a la segunda variable, el poder delegado, se trata de la posibilidad real de que las y los ciudadanos veten proyectos con los que no estén de acuerdo. Ésta se traduce de igual forma en la autonomía construida por los propios ciudadanos frente a la toma de decisión y posición en relación a los temas públicos.

**Tabla 1.** Síntesis de categorías, subcategorías y variables

Categoría transversal	VARIABLES	Categorías	Subcategorías	VARIABLES
Desarrollo rural Dimensión económica	-Actividades productivas -Ocupación del territorio -Uso del suelo	Políticas públicas	Dimensión política	-Objetivos -Medios -Fines (el individuo como fin o como medio) -Política con o sin público
		Participación ciudadana	Participación simbólica	- Información -Consulta -Apaciguamiento
			Participación incidencia	-Asociación -Poder delegado

**Fuente:** Elaboración propia

### Capítulo 3. Diseño metodológico

El diseño metodológico constituye una herramienta esencial en la forma como el investigador observa la realidad y el conjunto de estrategias y técnicas que le permiten estudiarla (Strauss & Corbin, 2002). Lo anterior implica, de un lado, la posición que asume el investigador respecto a la realidad analizada; y de otro, cómo construye su relación con respecto al sujeto a analizar. Por las características que denota nuestro sujeto/objeto del análisis se ha optado por combinar, de forma simultánea, el método cualitativo y cuantitativo.

Lo anterior se fundamenta en la propuesta realizada por Bonilla-Castro y Rodríguez (1997) quienes afirman que la potencialidad del uso combinado de estos dos métodos en las ciencias sociales radica en lograr asir una realidad que se torna compleja y que además requiere de entender y aplicar tanto elementos subjetivos como objetivos (Bonilla-Castro & Rodríguez S., 1997: 60). Por lo tanto, el diseño metodológico de esta investigación está dividido en las estrategias cualitativas y las estrategias cuantitativas.

Siguiendo los planteamientos de estas dos autoras, en la dimensión objetiva se priorizó el análisis de las políticas públicas y los elementos del desarrollo rural descritos en los Planes Municipales de Desarrollo – en adelante PMD-. En la dimensión subjetiva la reconstrucción de relatos de los actores sociales, institucionales y agentes económicos en la reconstrucción del proceso de formulación de las políticas y respuestas frente a las distintas problemáticas del desarrollo rural. A su vez, técnicas cuantitativas como la encuesta permitieron valorar desde los sujetos, sus condiciones materiales, al igual que sus percepciones.

En este campo, el posicionamiento del investigador se construyó en la combinación de dos roles en campo según propone Flick (2007): (1) el rol visitante y (2) el rol iniciado (73). En el caso del primero fue aplicado en los municipios de Liborina y San Roque, a través de una visita corta de cuatro días en cada municipio en la aplicación de encuestas y entrevistas en campo. En el caso del segundo fue aplicado en el municipio de Andes gracias a la práctica



de mi carrera profesional estaba que me permitió explorar el municipio y sus dinámicas económicas y políticas durante cinco meses.

Ahora bien, desde la articulación que lleva el proceso investigativo reflejada a través del nivel de coherencia entre objetivos, teoría y metodología, elementos que se evidencian en la tabla 2. Como se indicó en el marco teórico el desarrollo rural es el objetivo que se quiere alcanzar a través de las políticas públicas en este marco el actor político no sólo construye los fines que persigue el desarrollo a través de la participación ciudadana, a su vez, es un medio del desarrollo y de las políticas públicas. Esta constituye la principal forma de interacción entre el desarrollo rural, las políticas públicas y la participación ciudadana. Ahora bien, ¿a través de qué variables y estrategias se desarrolló el trabajo?

**Tabla 2.** Matriz de congruencia: Objetivos, categorías y variables

Objetivo general	Objetivos específicos	Categorías	Sub-categorías	Variables	Estrategia
Analizar la relación entre desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en los municipios de Andes, Liborina y San Roque.	Caracterizar las políticas de desarrollo rural plasmadas en los planes de desarrollo de los municipios de Andes, Liborina y San Roque.	Desarrollo rural	Dimensión económica	-Actividades productivas -Ocupación del territorio -Uso del suelo	Cualitativa
		Políticas públicas	Dimensión política	-Objetivos -Medios -Fines (el individuo como fin o como medio)	
	Describir el ejercicio de participación ciudadana realizado por los actores sociales y los agentes económicos en los escenarios para la discusión de propuestas para el desarrollo rural en los municipios de Andes, Liborina y San Roque.	Políticas públicas	Dimensión política	-Política con o sin público	Cualitativa
		Participación ciudadana	Participación simbólica	- Información -Consulta -Apaciguamiento	Cualitativa Cuantitativa
	Desarrollo rural	Dimensión económica	-Actividades productivas del territorio -Ocupación del territorio	Cuantitativa Cualitativa	
Identificar las demandas propuestas por los actores y los agentes económicos en relación al desarrollo rural y la respuesta reflejada en los planes de desarrollo de los municipios de Andes, Liborina y San Roque.	Participación ciudadana	Participación incidencia	-Asociación -Poder delegado	Cualitativa	

		Desarrollo rural	Dimensión económica	-Actividades productivas -Ocupación del territorio -Uso del suelo	Cualitativa
--	--	------------------	---------------------	---	-------------

**Fuente:** (Aristizábal & Galeano, 2008) ajustado según referentes teóricos.

Como se observa en la tabla 2, para lograr caracterizar las políticas públicas del desarrollo rural, objetivo específico 1, se aplicaron las categorías desarrollo rural y políticas públicas a través de las variables en la tabla enunciadas. En este campo la estrategia fue cualitativa a través de la lectura crítica de los PMD de los tres municipios de estudio. Para cumplir el objetivo específico 2, se hizo uso de estrategias, tanto cuantitativas, a través de la aplicación de una encuesta como se detallará en las siguientes páginas; como cualitativas, mediante la elaboración de entrevistas semi-estructuradas y su posterior análisis a partir del paquete analítico Maxqda. Finalmente, para dar respuesta al objetivo específico 3, se acudió a las estrategias cualitativas y cuantitativas, con datos obtenidos en la encuesta y a partir de la reconstrucción de los relatos de los actores sociales, institucionales y agentes económicos en la identificación de las demandas y respuestas frente al desarrollo rural.

### 3. Estrategias cualitativas

Como se explicó la parte cualitativa de esta investigación se concentra en apropiar herramientas de este método para lograr reconstruir significados que como conclusión lleven a identificar, a partir de los entrevistados, la relación existente entre el desarrollo rural, las políticas públicas y la participación ciudadana en los tres municipios de estudio. Por la complejidad de los temas rurales, el abandono reiterado de la academia en los estudios hace que las estrategias cualitativas sean las más adecuadas para reconstruir el sentir de campesinos y campesinas y en general de los pobladores rurales para identificar su sentir y problemáticas. En coherencia con la participación ciudadana lo cualitativo es una forma de dar voz a los que no tienen voz a los excluidos.

Para llevar a cabo esta estrategia, el proceso cualitativo se centró en dos elementos: (a) un mapeo de actores; (b) la entrevista semi-estructurada. El primero de ellos permitió focalizar las entrevistas en los actores claves del territorio y a partir de sus relatos reconstruir el proceso histórico de incidencia o no en las políticas públicas de desarrollo rural. El segundo instrumento la recolección de datos primarios para su posterior codificación y análisis.

### 3.1.1. Mapeo de actores

Si bien las teorías de corte cuantitativo pretenden que la realidad sea generalizable a partir de estudios con muestras representativas, en el caso concreto de esta investigación, se trata, más bien, de un estudio principalmente cualitativo, a través de la selección de grupos de casos que nos permita dos asuntos: comparar dinámicas según el territorio, estableciendo (1) semejanzas y (2) diferencias según los casos estudiados. Para tal fin se propone una estructura de muestreo de antemano (Flick, 2007: 76). Dicho muestreo consiste en seleccionar una serie de actores clave a entrevistar que nos permitan acceder a información derivada de su práctica concreta; asimismo, reconocer sus planteamientos y reflexiones respecto a la misma; pero también, articularlo a casos concretos en relación con la realidad indagada. Recapitulando, a continuación se sintetizan los principales actores a entrevistar en cada territorio.

**Tabla 3.** Actores sociales e institucionales y agentes económicos entrevistados

Entidad o Municipio/tipo de actor	Institucional	Agentes económicos	Actores sociales
<b>Andes</b>	Asesor de desarrollo económico en productividad y competitividad, Secretaría de Desarrollo Económico y Social.	Comusab, Asociación de emprendedores en producción y comercialización de productos cárnicos del corregimiento de Santa Rita, Asohofruan, Cooperativa de Caficultores de Andes.	Fundación social por Colombia, JAC La Lejía, JAC Media Luna, Exalcalde.
<b>Liborina</b>	Secretaría de Agricultura, Guardabosques, Secretaría de Planeación, Oficina de Desarrollo Comunitario	Asapro	Escuela Campesina, JAC Los Recuerdos.
<b>San Roque</b>	Unidad Municipal de	Compras de café San	Asociación La Pureza,

	Asistencia Técnica Agropecuaria –UMATA-, Unidad de Gestión Ambiental Municipal –UGAM-, Oficina de Desarrollo Comunitario	Roque, Cooperativa de Caficultores de San Roque	Concejal, ECODULA, líder veredal, Trapiche San Roquito
<b>Ministerio de Agricultura</b>	-Dirección de capacidades productivas: Programa Oportunidades Rurales -Asesor Pacto Agrario		

**Fuente:** Elaboración propia.

El primer actor son los institucionales, en esta categoría se ubican todas las personas relacionadas con la administración pública en el ámbito local. En el caso de esta investigación se contactó, según el municipio, a todos aquellos funcionarios y funcionarias relacionados con el desarrollo rural y la formulación de lineamientos en este tema (ver columna 2, tabla 3). En particular estos actores juegan un papel central pues son quienes encarnan las principales decisiones sobre el qué hacer en las políticas públicas, adicional a ello, pueden jugar un rol negativo en clave de participación de otros actores, por ejemplo, inhibiendo la participación de actores sociales. O de otro lado, un papel positivo, promoviendo la participación social o comunitaria en aras de hacer los procesos más democráticos.

Segundo, los agentes económicos, siguiendo a Rufasto éstos se definen como “un individuo o unidad económica (grupo de individuos) dedicado a realizar actividades tendientes a la producción o consumo de bienes, principalmente, o a la prestación de servicios laterales que puedan completar un camino económico iniciado en la gestión de material y recursos brutos y finalizado en el uso o consumo de bienes terminados y servicios para el consumidor final”(Rufasto, 2011). En el campo la clasificación de estos actores se tornó problemática en la medida que, en parte a causa de las políticas del Estado por querer transformar a los campesinos en empresarios, muchos de ellos responden en mayor medida a esta lógica; otros que siendo productores conservan ese acervo cultural que los caracteriza como campesinos. Por ello será posible encontrar, por ejemplo, una asociación de productores en el campo económico o en el campo social.

Tercero, los actores sociales. En palabras de Touraine los actores sociales se definen en relación a “su posición dentro de un sistema social. En particular, una categoría socio ocupacional puede ser definida por su papel en un sistema de producción: el campesino en la sociedad agraria, como el obrero en la sociedad industrial” (Touraine, 1987: 12). Dentro de éste grupo se ubican todos aquellos actores colectivos o individuales que participan de la vida comunitaria o que pertenecen a organizaciones sociales, como Escuela Campesina en Liborina y/o organizaciones comunitarias, en los municipios de Andes y San Roque.

Como se explicó, los campesinos cumplen un doble papel en las políticas de desarrollo rural, pues a la vez son actores sociales y agentes económicos. Ello implica a su vez que, en la confluencia de estas dos características los campesinos sean un actor relevante en términos de desarrollo rural. En particular los pequeños productores presentan ciertas particularidades que serán tenidas en cuenta a lo hora de escuchar sus voces puesto que ha sido un sector marginado y excluido de la sociedad y en general de todos los ámbitos de decisión en la medida en que dicha exclusión se ha materializado mediante elementos como la baja escolaridad, la falta de reconocimiento de sus capacidades y sus aportes en términos productivos y sociales.

### **3.1.2. Entrevista semi-estructurada**

El primer instrumento que será abordado en esta investigación son las entrevistas semi-estructuradas. Esta herramienta consiste en la aproximación a campo a través de un guión de preguntas semi-estructuradas, que permiten que en el curso del proceso de investigación se vayan modificando, de igual forma al ser semi-estructurada el guión orienta la conversación con el entrevistado dando libertad para que éste profundice en los temas que mayor interés despiertan.

Esta herramienta permite recabar datos verbales *verbatim*. Se ha ajustado en la investigación cualitativa como una técnica que facilita al entrevistado estructurar su diálogo a partir de una guía pero permitiendo autonomía en la ampliación de sus opiniones (Flick,

2007). Éste se realiza a partir de la elaboración de una breve guía de preguntas que le permiten al entrevistador dirigir la conversación, sin embargo, al ser una guía y no un guión, se sigue una estructura dando flexibilidad al desarrollo de la charla, donde el entrevistador encauza pero facilita la libertad del entrevistado.

Se realizaron 30 entrevistas, 10 en el municipio de Andes, 8 en el municipio de Liborina, 10 en el municipio de San Roque y 2 en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –en adelante MinAgricultura-. Algunas de estas entrevistas se realizaron de forma grupal, pero no bajo el formato de Grupo Focal, en tres casos no fue posible grabar porque los actores entrevistados no dieron autorización, por ello, fue necesario acudir a tomar nota y luego estas notas fueron codificadas. Las entrevistas fueron realizadas en un lapso de 20 días, entre el 28 de julio y el 13 de agosto de 2014. En total se entrevistaron: 11 actores institucionales, 8 agentes económicos y 21 actores sociales.

### **3.1.3. Análisis de datos cualitativos**

El análisis de datos cualitativos inicia en el preciso instante en que se empiezan a aplicar los instrumentos en campo (Strauss & Corbin, 2002). Este potencial de la investigación cualitativa radica en que una vez el investigador se sumerge en el campo a partir de este momento mismo empieza a elaborar análisis, a relacionar datos, realizar ajustes y modificaciones sobre la base del contacto con los datos. No obstante, desde el punto de vista de la rigurosidad y el método que permita evidenciar patrones y regularidades se acudió al software analítico Maxqda. Ésta es una herramienta que, a través de la codificación categorial segmenta la información para su posterior escritura con base en las evidencias analíticas.

El proceso de categorización fue realizado con base en los referentes teóricos enunciados en el capítulo 3, destacando que, otra de las bondades del análisis cualitativo es la construcción explicativa y argumentativa a partir de categorías emergentes. Para ejemplificar, tuvo carácter explicativo la categoría politiquería como dimensión explicativa

de las Juntas de Acción Comunal como espacio de participación. Otras evidencias similares serán descubiertas a través de los capítulos de análisis.

Finalmente, la codificación también posibilita constatar campos pocos explorados del conocimiento o como en este caso relaciones intercategoriales poco exploradas por la teoría. En síntesis se trata de un proceso de triangulación de percepciones de los actores sociales e institucionales y agentes económicos frente a un mismo problema: la participación ciudadana en las políticas públicas de desarrollo rural. Los resultados de este proceso serán presentados algunos en forma de citas textuales, otras a través del ejercicio de síntesis de la investigadora.

### **3.2. Estrategias cuantitativas**

En este apartado se desarrollará la propuesta metodológica cuantitativa que consiste en una encuesta donde se indagó por la participación ciudadana desde la perspectiva construida teórica y conceptualmente. Así, la participación ciudadana es entendida más allá de la visión reducida de la participación formal, y más bien, en una visión amplia, desde la concepción de la contribución activa de los actores políticos a las políticas públicas del municipio. Para llevar a cabo tal propósito el diseño metodológico se estructuró de la siguiente forma: (a) el muestreo, (b) diseño de la encuesta, (c) la importancia de la recolección de información primaria.

#### **3.2.1. El muestreo**

Se trata de una encuesta de participación ciudadana y desarrollo rural aplicada en los tres municipios de estudio. El muestreo que se aplicó fue tipo muestreo estratificado por ubicación geográfica aplicado a la población rural. Un cálculo preliminar de la muestra, tomando como base un error del 10% y según datos poblacionales del Censo 2005 (Dane, 2005) nos arrojó la siguiente información:

- Andes: N=40.668 población rural (n=68)

- Liborina: N=7.677 población rural (n= 67)
- San Roque: N=11.519 población rural (n= 68)

En la tabla 4 se identifican, en primer lugar, la vereda de los encuestados; en segundo lugar, el sexo de los encuestados; en tercer lugar, un promedio en la edad, identificando la edad máxima y mínima. Este último dato es fundamental para el desarrollo rural en la medida que la población rural enfrenta hoy procesos de envejecimiento que deben ser tenidas en cuenta al momento de formular políticas. En este sentido, por ejemplo, un fenómeno interesante es la fuerte presencia de población joven en el municipio de Andes, a diferencia de lo que sucede en Liborina y San Roque.

**Tabla 4.** Población muestra encuesta

Municipio	Veredas	Sexo	Edad
<b>Andes</b>	Casco Urbano, Plazuela –Santa Rita, La Soledad Santa Rita, La Lejía, La Guadua, La Cuchilla, Los Andes, La Aguada, La Cedrona, La Chagra, La Comuna, Piamonte, San Bartolo- La Capilla, Palestina, Palestina- El Guamo, La Argentina, Santa Rita, Mont Blanc, Quebrada Arriba, Líbano, Cusiana, Santa Rita-Rio Claro, Betania, Alsacia, La Melliza, El Chispero, Molino, Media Luna, La Irene, Alto el Rayo, Bajo cañaveral, Cristianía, Brisas del San Juan, Montañita, Risaralda, Cardal, El Molino, La Casona, La Clara, La Solita, San Gregorio, La Italia.	34 hombres y 34 mujeres	En promedio los encuestados tienen 37 años, la más adulta fue de 67 años y la menor de 17años.
<b>Liborina</b>	Casco urbano, San Pablo, La Palma, La Montañita, La Porquera, Sobresabanas, Montenegro, Carmen de la Venta, San diego, El Retiro, El Socorro, Peregrino, Mediagua, El	21 mujeres y 46 hombres	En promedio fue de 45 años, encontrando una persona de 72 como la más adulta entrevistada y la más joven de 16 años.



	Carmen de la Venta, el Ventiadero, Curití, San Pascual, El Pencal, La Fonda, el Potrero, Los Peñoles, El Guamal, La Florida, La Ceja, Provincial, El Manzano, La Merced- El Playón, El Porvenir, Los Recuerdos, El Socorro.		
<b>San Roque</b>	Vesubio, San Roquito, El Diamante, Patio Bonito, La Jota, El Porvenir, El Carmen, San Pablo, Frailes, San Juan, Mulatal, QuebraHonda, Santa Isabel del Nare, El Jardín, La Ceiba, El Táchira, San José del Nare, San Pablo, La Pureza, el Píramo, El Porvenir, Las Palmas, El Cabildo, Encarnaciones, Frailes, San Javier, La Bella, Chorro Claro, La Florida, La Trinidad, Los Cristales, el Diluvio, Barcino, Quebradora, Corosito, La Pureza.	46 hombres y 22 mujeres	En promedio 44 años, encontrando la persona más joven entrevistada de 12 años y la más adulta de 71 años.

**Fuente:** Elaboración propia

### 3.2.2. Diseño de la encuesta

La encuesta se diseñó con base en las categorías analíticas propuestas en los referentes teóricos. Se dividió en dos componentes. Un primer componente de caracterización socio-demográfica del encuestado, en ésta se indagó por: (a) municipio, (b) vereda, (c) género, (d) edad, (e) SISBEN, (f) sector en el que trabaja, (g) relación con la tierra y (h) índice de ruralidad. Un segundo componente en participación ciudadana y desarrollo rural, en ésta se indagó por: (a) percepción sobre el significado del desarrollo rural, (b) condiciones institucionales para llevar a cabo el desarrollo rural, (c) participación en la comunidad, (f) conocimiento de la inversión en el municipio, (g) actividades comunitarias para mejorar el desarrollo en la vereda, (h) participación en el CMDR, en la JAC y en las elecciones, (i)

mecanismos para la toma de decisión y (j) principales necesidades pobladores rurales. (Ver anexos).

### **3.2.3. Importancia de la recolección de información primaria**

Si bien en el departamento de Antioquia existe información disponible en torno a la participación, como se señaló anteriormente, ésta se entiende en forma restringida, es decir, se asimila el concepto de participación política al de participación electoral, el cual tan sólo constituye una de las dimensiones de la participación. De este modo, en el Anuario Estadístico de Antioquia encontramos datos primarios en torno a la elección de mandatarios en los municipios y el porcentaje de personas que participan de las contiendas electorales. Sin embargo, esta investigación busca indagar por una visión más amplia de participación y de allí la importancia de recolectar información primaria a través de la encuesta que se realizó en los tres municipios seleccionados. Adicional a la ausencia de información en torno a este tema, también se requiere construir instrumentos propios para indagar por otras variables que se han realizado para estudios departamentales, más no municipales, y menos en el escenario de Antioquia.

### **3.2.4. Análisis de datos cuantitativos**

El proceso de sistematización y análisis de los datos cuantitativos se realizó a través del programa Microsoft Excel. Para tal fin se construyeron tres matrices, una por cada municipio aplicando un filtro por municipio y proceder a graficar según variables. Los datos cuantitativos aquí empleados servirán como soporte en la argumentación de los hallazgos cualitativos. La representatividad de la muestra tanto en número, como en las características en relación al sexo y la edad permitió tener un espectro amplio en la sustentación del análisis acá presentado con base en esta diversidad. En algunos casos se acude a presentar los resultados a través de porcentajes para evidenciar diferencias, por ejemplo, en la oposición; en otros casos se acudió al diagrama de barras para lograr contrastar los resultados por municipio.

A modo de síntesis de este capítulo, se quiere destacar el valor de la construcción de datos cuantitativos que permitan revelar, entre otros, imaginarios, percepciones y en general la situación en relación a las condiciones de vida de las y los pobladores rurales, en ello radicó el interés en desarrollar estrategias cuantitativas. No obstante y como se verá a través de los capítulos de análisis las estrategias cualitativas resultan de una gran riqueza para la comprensión y explicación de los temas rurales en la medida que reconstruyen procesos históricos y posibilitan poner la voz de los excluidos y sus demandas ante escenarios políticos que requieren ser sensibilizados ante las graves problemáticas que enfrenta el campo colombiano y sus pobladores.

#### **Capítulo 4. Caracterización de las políticas públicas de desarrollo rural en los planes de desarrollo de los municipios de Andes, Liborina y San Roque**

Hablar de políticas públicas de desarrollo rural hoy en Colombia, constituye una importancia estratégica si se analiza el contexto actual del país: ad portas de un proceso de paz y la restitución de tierras que adelanta el gobierno nacional hace más de dos años. De este modo, el escenario municipal, y esencialmente de tradición rural, también toma relevancia, pues son éstos los territorios donde no sólo se vio la mayor afectación, sino a su vez, los espacios que contemplan procesos asociados al desarrollo rural.

Si bien la intención de este trabajo no es profundizar sobre la violencia sucedida en estos territorios y su relación con el proceso de paz, tampoco será parte del análisis, si vale la pena destacar que estos hechos afectan de forma positiva la concepción e importancia que toma el campo colombiano, su población y por ende la visibilización de sus principales problemáticas, con miras a la intervención mediante políticas públicas.

Así mismo, es importante hacer claridad sobre lo que se entiende es el papel del plan de desarrollo en el marco de las políticas públicas. Primero, indicar que por más aislado que se encuentre un territorio, estos se articulan a una economía nacional y global vía políticas o vía fuentes de financiación de sus propios proyectos. Segundo, existe una autonomía municipal lo que permite que estas localidades tengan la posibilidad de formular sus propias políticas de desarrollo rural, no obstante, faltaría ver si existe toda la infraestructura, capacidad técnica y de recursos para lograr llevar a buen término estas políticas.

Tercero, el plan de desarrollo constituye una síntesis de varios aspectos relevantes para el análisis de las políticas públicas de desarrollo rural: (a) es un indicador del tipo de programas que se promueven desde las administraciones municipales; (b) todo plan tiene su propio enfoque o una combinación de enfoques del desarrollo; (c) también es posible identificar cómo se percibe la situación problemática, dicho de otra forma, en su componente diagnóstico es posible inferir cómo se percibe el problema agrario o rural.

Ahora bien, el propósito de este capítulo obedece al primer objetivo específico que se propuso este trabajo de grado, desde el que se espera tener un panorama general de los resultados de política pública en los tres municipios. De este modo se tratará de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las políticas públicas de desarrollo rural plasmadas en los planes municipales de Andes, Liborina y San Roque?.

Para tal fin, el capítulo se estructuró en tres apartados, según el número de municipios estudiados. Además, en cada apartado se hizo un análisis de los planes de desarrollo municipal en dos componentes específicos: el primero, los aspectos que determinan o contribuyen al tema de política pública en el ámbito rural, como son: la estructura del plan, es decir, el lugar que ocupa el desarrollo económico y rural en éstos; la población, con la lupa de la migración campo-ciudad, envejecimiento de la población o pérdida acelerada de población; las actividades productivas que dan cuenta de la diversificación de las mismas en los territorios; finalmente, el enfoque del desarrollo, en la medida en que éste determina la visión que se tiene de los escenarios y por ende del papel que se les asigna en el sistema económico local. El segundo componente, constituye el eje del análisis de política, con la identificación y análisis de cada uno de los programas, proyectos y la inversión de recursos en el tema rural para cada uno de los tres municipios estudiados.

#### **4.1. Plan Municipal de Desarrollo de Andes 2012-2015 “Juntos construyendo futuro” (Alcaldía De Andes, 2012)**

El plan de desarrollo del municipio de Andes está estructurado en tres apartados que incluyen: (a) diagnóstico integral de la entidad basado en las dimensiones: poblacional, ambiente natural, ambiente construido, socio-cultural, económica y político administrativa. (b) Metodología de seguimiento y evaluación del plan. (c) Parte estratégica que incluye 6 líneas estratégicas: (1) Desarrollo social-cultural e incluyente, (2) Desarrollo económico sostenible y en armonía con el medio ambiente, (3) Comunitario, (4) Desarrollo físico, (5) Desarrollo institucional y (6) Articulación subregional, supramunicipal e internacional. De

igual forma, cada línea también contempla los respectivos programas, subprogramas, proyectos estratégicos, objetivos, metas e indicadores.

Según el Plan, la población municipal para el 2011 ascendía a 44.371 habitantes, de los cuales 25.574 se localizaban en la zona rural y 18.797 en la zona urbana. La población femenina es de 21.721, sin embargo, no fue posible cruzar género y zona rural (pg.35). En relación a sus condiciones de vida, este Plan también indica que el 88% de la población está en niveles 1 y 2 del Sisbén, equivalente a 39. 107 habitantes. Es de destacar que, según el Sisbén en la zona rural, 3200 personas está en el nivel 1, 16.659 en el nivel 2, 671 en el nivel 3 y 94 en el nivel 4 (pg. 148). Por consiguiente, los altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas también se concentran en la zona rural, donde la entidad municipal indica que la deficiencia en cobertura en vivienda, salud y agua potable, en especial, la padecen alrededor de 13.000 pobladores de esta zona.

Predominan en el municipio en su orden las actividades productivas tales como la agricultura, la ganadería, la minería y el comercio. En relación a la agricultura sus principales productos son: café (10.605 Ha), plátano y banano (7.000 Ha), caña (202 Ha), fríjol (131 Ha), maíz (82 Ha), yuca (42 Ha), frutales (25 Ha) y tomate (7.5 Ha). En la medida en que la actividad agropecuaria es la que ha predominado, ésta ha determinado el ordenamiento del territorio generando una concentración de la tierra y un desgaste excesivo del recurso agua y suelo, esto debido principalmente al monocultivo del café y la ganadería extensiva. A su vez la ganadería, está representada en bovinos, equinos, ganado menor y especies menores. Predomina en este campo la explotación bovina que tiene una explotación mayoritaria en ganado para carne (50%), seguido de ganado para leche (30%) y finalmente doble propósito (20%). (Alcaldía de Andes, 2012: 147-161).

Por su parte, según usos del suelo, predominan los cultivos silvoagrícolas (28,17%), seguidos de potreros (23,70%), reservas naturales (22%), bosques protectores productores (18%), rastrojos (5,7%) y otros (2,43%). De otra parte, actividades como la extracción minera, la actividad forestal y los servicios turísticos se ubican en un nivel marginal. En la actividad extractiva se tienen dos modalidades, la primera de ellas, es la extracción de

material de playa que se desarrolla en dos zonas del municipio (ríos San Juan y Tapartó); la segunda de ellas, explotación aurífera de veta en la zona del corregimiento de Santa Rita. A su vez, la actividad forestal se concentra en dos empresas privadas (RÍA y Fedecafé) que concentran 838 hectáreas. Finalmente, en relación a los servicios turísticos, si bien se cuentan con un clima apto para esta actividad y es una ruta obligada para otros municipios turísticos, Andes no ha logrado cualificar una oferta en esta materia. (Alcaldía De Andes, 2012: 147-161)

### **Enfoque del desarrollo**

En términos generales, se puede afirmar de un lado, que el plan de desarrollo del municipio de Andes aplica lo que teóricamente hemos definido como un enfoque del desarrollo humano, en combinación con elementos de la nueva ruralidad, que contempla entre otras actividades para lograr el desarrollo, la diversificación productiva, como son el turismo rural o la agroindustria. En este sentido, el enfoque de desarrollo humano se materializa en la comprensión del ser humano como fin y como medio a través de hacer explícito como objetivo en el plan de desarrollo el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

De otro lado, cabe mencionar que es explícito en el PMD el tema agropecuario como parte fundamental del desarrollo del municipio, esto tiene unas implicaciones claras en el tema poblacional en tanto, desde la visión humanista del desarrollo, éste es posible siempre y cuando logre de forma simultánea un crecimiento económico y un bienestar social. Siendo esta la forma principal de medición e indicador de los niveles de avance y desarrollo del territorio.

### **Políticas, programas y proyectos para la ruralidad**

Las políticas, programas y proyectos para la ruralidad se encuentran contempladas en la Línea Estratégica 2 del Plan, en lo que éste denomina un desarrollo y crecimiento económico, sostenible y en armonía con el medio ambiente. Esta línea tiene por objetivo “desarrollar políticas y acciones que garanticen la supervivencia, crecimiento y rentabilidad del sector agropecuario, en armonía con la naturaleza y garantizando la protección medio

ambiente y la promoción del turismo mejorando los niveles de calidad de vida de sus habitantes”. (Alcaldía De Andes, 2012: 180).

En su fase diagnóstica, el Plan también plantea que el municipio, más que un desarrollo en este campo, cuenta con altas potencialidades en dos aspectos concretos: la agroindustria y el emprendimiento empresarial. A lo largo del diagnóstico es posible identificar la preocupación, como actividades que contribuyen al modelo de desarrollo tres: promoción y fomento del desarrollo económico, el desarrollo rural articulado al tema de la asistencia técnica y finalmente el desarrollo del turismo.

En este mismo sentido, es de resaltar que existen una serie de actividades que se han venido realizando sin la debida planificación y por ello la respuesta institucional y tratar de regular dichas actividades más que planificarlas, es el caso de la minería informal y parte de la producción agropecuaria con alto impacto para el medio ambiente o la concentración de la propiedad (ejemplos de ello son: ganadería extensiva y la producción cafetera en alta pendiente y sobre la margen de las fuentes de agua).

## **Programas**

El municipio de Andes aplica una diferenciación entre el desarrollo agropecuario y el desarrollo rural; así mismo, integra dentro de esta misma línea los programas de vivienda, atención de desastres y productividad y competitividad, aunque en este último, incluye dos subprogramas específicos en para la población rural. De otra parte, en relación al turismo, que dicho sea de paso, tiene un enfoque de turismo rural, que incluye aventura, fincas de descanso, entre otros.

### **(a) Productividad y competitividad**

Este subprograma contiene 9 proyectos entre los que se pueden destacar: el fortalecimiento a través de estrategias como la capacitación, formación y capital semilla de la actividad



empresarial, la promoción de empresas comunitarias y de economía solidaria y finalmente la institucionalización de un programa para la disminución del desempleo.

En el campo agropecuario, se contempla en el plan plurianual de inversiones, “incrementar los emprendimientos con capital semilla en diferentes áreas, agrícola e industria entregados por el Sena a la población rural” (Alcaldía De Andes, 2012: 181) con una meta de 38 emprendimientos y una inversión total para el cuatrienio de 17.000 millones de pesos.

### **(b) Turismo**

Los proyectos contemplados en el subprograma Turismo son 8 y como se precisó en la parte inicial, éstos están enfocados principalmente a la zona rural como principal prestador de estos servicios. Para tal fin, se propone realizar, entre otras acciones: (1) realizar un inventario turístico, (2) agroturismo, (3) dos ferias turísticas, (4) un plan de promoción turística, (5) desarrollar un corredor turístico, (6) construcción de un pueblo turístico, (7) gestión del museo del café y (8) el fomento del turismo subregional. Para ello se destinó una inversión total de \$5.315.000.000 en el cuatrienio 2012-2015.

### **(c) Desarrollo rural sostenible (agropecuario)**

Como se mencionó en páginas anteriores, el municipio más que un desarrollo rural, visto desde una perspectiva integral de las actividades que tienen un impacto directo con la ruralidad como lo son el turismo y la agroindustria, propone un modelo de desarrollo rural centrado en lo agropecuario, es así como, en este subprograma contempla, desde un enfoque de sostenibilidad, 8 proyectos en el campo agropecuario. Estos proyectos contemplan temas como la transferencia de tecnología, la articulación a las cadenas productivas y de seguridad alimentaria, entre otras.

Estos proyectos son:

- Establecer un diagnóstico Ambiental, Agropecuario, minero y social propio que permita la elaboración, gestión y ejecución de proyectos y programas sostenibles y rentables que aporten al desarrollo integral de los vinculados y a mejorar su calidad de vida.
- Gestionar e invertir recursos que garanticen el desarrollo de las labores tanto físicas como de capacitación que conlleven al cumplimiento y culminación de los planes, proyectos y programas garantizando una adecuada y moderna transferencia de tecnología
- Garantizar el servicio de asistencia técnica y transferencia de tecnología agropecuaria, implementando el programa de Fincas Autosuficientes (F.A.S.).
- Creación de las ECAS, escuelas de campo agropecuaria.
- Realizar alianzas estratégicas para la producción de cafés especiales en el municipio de Andes con entidades privadas y publicas
- Orientar la producción agropecuaria hacia una producción agro-industrial buscando la comercialización efectiva, generando verdaderas economías de escala
- Vincular a los campesinos del municipio de Andes a las cadenas productivas
- Programa de seguridad alimentaria orientado al sector rural (cultivos transitorios, permanentes y producción).

En total estos 8 proyectos representan en el período 2012-2015 un monto total de inversión de \$1.394.000.000 Procedentes en su mayoría de la gestión de recursos, del Sistema General de Presupuesto, recursos propios y cofinanciación. El plan de desarrollo para este cuatrienio tiene un costo de \$ 136.816.900.000 millones de pesos, es decir, que la inversión en el componente rural es equivalente al 1,01% del total proyectado para la inversión en este período de tiempo.

#### **4.2. Plan Municipal de Desarrollo de Liborina 2012-2015 “Desarrollo con equidad” (Alcaldía De Liborina, 2012)**

El Plan de Desarrollo del municipio de Liborina está estructurado en tres partes. En su parte uno, plantea un componente contextual y de generalidades del plan, como son, por ejemplo,

la normatividad que se tuvo en cuenta a la hora de formular el mismo. En la parte dos, se contempla el componente estratégico del plan de desarrollo, que a su vez se subdivide en los campos de intervención: (1) buen gobierno, transparencia y desarrollo institucional, (2) desarrollo agro-económico y rural sostenible, (3) espacial e integral de hábitat, (4) desarrollo social e integración ciudadana, (5) seguridad integral y gestión del riesgo. Finalmente, en la parte tres, se ubica todo el componente operativo que contempla la financiación y el plan plurianual de inversiones –POAI-.

A su vez, cada campo de intervención cuenta con componentes de inversión, estrategias, proyectos y acciones, a los cuales se hace seguimiento y medición a través de metas de impacto, indicador de impacto, meta de resultado e indicador de resultado. Cabe destacar, que en este plan, el campo de intervención buen gobierno, la transparencia y el desarrollo institucional, son eje transversal de la propuesta de desarrollo del municipio. De igual forma, es enfático al afirmar que en relación a su mayor población rural, el desarrollo se concentrará de forma particular en esta zona.

Como se mencionó, la población en el municipio es en su gran mayoría rural cercana al 80%, es decir, de 9.365 habitantes, 7.321 son pobladores rurales, por su parte la población urbana es de 2.044 habitantes (Alcaldía De Liborina, 2012: 22). En general, del total de la población municipal, el 33,26% se ubica en el rango etéreo entre los 10 y los 29 años, es decir, es población joven. Según género, el 52,7% corresponde a población masculina, mientras el 47,35% es población femenina (24). Asimismo, el 7,1% se autoreconoce como población afrodescendiente. En relación a las Necesidades Básicas Insatisfechas, para el 2011, este índice ascendía a 35,23%, en forma desagregada, el NBI para la zona rural es de 39,88% en contraste con un 16,12% urbano. No obstante y como lo afirma el mismo plan, estos datos no son del todo ciertos. Desde la perspectiva de la administración municipal, este índice no es coherente cuando se tiene una población principalmente rural donde la accesibilidad, el transporte, el saneamiento básico, la oferta en vivienda y salud son más precarias que para la población que habita los cascos urbanos y, por lo tanto, resulta paradójico un índice tan bajo (34).

Las principales actividades productivas rurales del territorio están asociadas a la actividad agropecuaria y la ganadería. En la primera se tiene que ésta se concentra de forma mayoritaria en la producción cafetera y que en años recientes se ha venido combinando con la producción de banano y plátano como cultivos asociados. Según los datos del mismo plan, son alrededor de 1.300 hectáreas en cafetos, 275 hectáreas en banano, no existen datos para el plátano y sumado a lo anterior el municipio también cuenta con una producción a menor escala de cultivos como el maíz maíz (56 has), tomate (18 has), frijol (44 has) y la caña (479 has). (Alcaldía de Liborina, 2012: 43-45).

Por su parte la ganadería, se caracteriza por ser una actividad desarrollada de forma intensiva en el municipio. Alrededor de 2.636 hectáreas están dedicadas a esta actividad productiva y se cuenta con alrededor de 8.509 cabezas de ganado, de éstas, el 60% su producción es doble propósito (carne y leche), el 30% es para carne y el 10% solo leche. También se cuenta con producción porcina estabulada equivalente a 1850 animales. Finalmente, según usos del suelo, la distribución según producción es en la siguiente forma: 2081,4 has en bosque natural; 912 has en bosque plantado; 2602 has en rastrojo alto; 1.336,8 has en rastrojo bajo; 731 has en cultivos; 2636 has en pastos; 131,8 has en suelo urbano y 5,8 has en cuerpos de agua. (Alcaldía de Liborina, 2012: 43-45).

### **Enfoque del desarrollo**

Es claro, según la revisión de literatura y los elementos en este plan expuestos que se asume un enfoque de desarrollo local, donde se espera que a partir de la intervención gubernamental se llegue a lograr generar y potenciar capacidades de forma endógena (Madoery, 2001: 16). De otra parte, este enfoque no especifica el papel que juega el desarrollo en relación al ser humano y a los habitantes del territorio, si bien, su lema es la equidad, éste no implica que en el centro del desarrollo estén las personas. En este mismo sentido, se observa una preocupación constante por el tema del empleo, la articulación de los sectores productivos y la creación y fortalecimiento de la empresa local, donde se hace latente el papel de los individuos como medio para el desarrollo, más que como fin.

### **Políticas, programas y proyectos para la ruralidad**

Las políticas contempladas para la ruralidad se localizan en el plan de desarrollo del municipio en la parte 2, componente estratégico, en su capítulo 3, campo de intervención en desarrollo agro-económico rural y sostenible, que contempla como objetivo: “impulsar en el municipio el desarrollo empresarial, agroecoturístico, agrícola y pecuario, partiendo del reconocimiento de nuestras potencialidades y la implementación de estrategias que generen sinergias entre los sectores productivos y el comercio local, generando condiciones de mercado que favorezcan el fomento del empleo y aseguren un desarrollo con sostenibilidad para Liborina”. (Alcaldía De Liborina, 2012: 58).

De otro lado, se destaca desde el punto de vista productivo en su componente diagnóstica, 1300 hectáreas dedicadas al cultivo de café, 731 en diversos cultivos, sumado a la presencia de 7800 cabezas de ganado. Desde esta perspectiva, el plan justifica una vocación agrícola del territorio, y por lo tanto, propone el desarrollo rural como el pilar del desarrollo económico del municipio. Sin embargo, cabe resaltar que lo anterior no es coherente con la proporción en los recursos invertidos en esta materia, aunque no se descarta que al ser esta la principal actividad productiva, la posibilidad de recaudo respecto a otras actividades sea mucho más baja.

## **Programas**

Como sus dos componentes de inversión el Plan plantea la gestión del desarrollo agrícola y pecuario, de un lado; y de otro, la gestión del desarrollo económico. De nuevo, se puede afirmar que se hace una clara distinción entre el desarrollo agropecuario y el desarrollo rural, donde ambas estrategias en vez de ir de la mano, cada una trasega por un camino independiente. Así, se identifica en cada uno de estos componentes, una desintegración entre el desarrollo rural y el desarrollo agropecuario, de un lado; de otro lado, en términos generales puede argumentarse que los programas están direccionados a la especialización productiva y la articulación a cadenas de producción.

### **(a) Gestión del desarrollo agrícola y pecuario**

Como se denomina por la administración municipal, este componente de inversión está enfocado a reconocer y fortalecer la vocación campesina del municipio como componente del desarrollo local. Este componente tiene como primera estrategia: desarrollar un plan de especialidades agropecuarias, local y sub-regional que se materializa en el proyecto de diseño e implementación de especialidades agro productivas. Segunda estrategia: está orientada a generar una producción agropecuaria eficiente y de calidad, mediante los proyectos: (1) desarrollo agrícola, (2) desarrollo pecuario y (3) agro negocios con sostenibilidad ambiental. Tercera estrategia: organización rural y campesina, a través de los proyectos: (1) fortalecimiento de las asociaciones de productores y (2) reactivación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

### **(b) Gestión del desarrollo económico**

Por su parte la gestión del desarrollo económico se fundamenta en su potencialización como medio para alcanzar la libertad, autonomía, desarrollo social y auto-abastecimiento. En ésta, se tiene una primera estrategia enfocada en formular una política pública de desarrollo económico, que se materializa en los proyectos: (1) formulación e implementación de la política pública de desarrollo económico y (2) creación del consejo municipal de política económica. Una segunda estrategia dirigida a la definición de la vocación para el desarrollo agro-eco-turístico, esta estrategia contiene a su vez los proyectos: (1) plan de desarrollo agro-eco-turístico y (2) promoción del territorio. Una tercera estrategia, empresa y emprendimiento, para el impulso de la empresa, las famipymes y el aumento del empresarismo en el municipio, se proponen los proyectos: (1) gestión de formación y cualificación de mano de obra local, (2) fortalecimiento empresarial y (3) [impulso] emprendimiento y empresarismo. Finalmente, el impulso de la dinámica comercial del municipio a partir de la estrategia Liborina, compra en Liborina, mediante el proyecto único de fortalecimiento comercial [local].

Finalmente, el desarrollo rural en el municipio cuenta con dos componentes gruesos de inversión y siete estrategias cada una de estas últimas con sus respectivas metas e indicadores de impacto y de resultado, sumado a los proyectos y acciones. En relación a la

inversión total para el cuatrienio ésta asciende a 1.570.000,000 millones de pesos, equivalente al 0,43% del presupuesto total del municipio para el mismo período de tiempo. Este presupuesto es posible contrastarlo con lo invertido para el mismo cuatrienio en el campo Buen gobierno, transparencia y desarrollo institucional que tiene un monto de 7.958.152,000 millones de pesos.

#### **4.3. Plan Municipal de Desarrollo de San Roque 2012-2015 “En buenas manos, con participación social”**

El Plan de Desarrollo de San Roque se estructura en seis capítulos. En el primer capítulo, se esbozan unas generalidades, como son, la distribución espacial, el número de veredas y el territorio en general. El segundo capítulo, presenta el proceso de planeación municipal fundamentado en los lineamientos y el enfoque que asumirá el plan. En el tercer capítulo se presenta la visión compartida del desarrollo, o en otras palabras el proceso participativo y de acuerdo respecto a las metas fundamentales del desarrollo en el municipio. En el cuarto capítulo, un diagnóstico de la entidad, realizado a partir de la ruta metodológica participativa del DNP. En el quinto capítulo, encontramos la parte estratégica del plan, donde se sintetizan las áreas de intervención, que a su vez obedecen a las dimensiones del desarrollo económico, en este apartado también se ubican las líneas estratégicas, objetivos, indicadores, líneas de base, metas, programas, proyectos, entre otros. En el sexto capítulo, se localiza la parte financiera, según su plan plurianual de inversiones y la matriz financiera, donde se presentan la inversión necesaria según fuentes de financiación (recursos propios, sistema general de participaciones, sistema general de regalías, entre otros).

Respecto a su población, (Alcaldía De San Roque, 2012), afirma que en el municipio habitan 21.891 personas, de éstas, 9.610 se localizan en la zona urbana y 12.281 en la zona rural, lo que indica al igual que los otros dos municipios de este análisis que su población es en su mayoría rural. (6). Cabe destacar, que además de su localización, predomina la población joven y principalmente masculina, así, 5.033 se ubican en un rango etéreo entre los 6 y los 18 años. (52-53). Sumado a lo anterior, el municipio cuenta con problemas de

pobreza extrema, que predomina con especial énfasis en la zona rural, con 664 familias, en contraste con las familias que se encuentran en la misma situación en la zona urbana que ascienden a 215. (58) Finalmente, del componente diagnóstico de la entidad es posible inferir que los principales problemas que enfrenta la población municipal se encuentran, entre otros: los bajos ingresos económicos, escasez de alimentos y pocas oportunidades de empleo. (61-62)

En relación a sus principales actividades productivas en el territorio predomina en San Roque la producción cafetera y de caña panelera, de igual forma, otros cultivos en menor proporción productiva como el plátano, la yuca, el maíz y el frijol. En proporción al número de hectáreas destinadas se tiene que en caña existe un total de 3.057 has, en cafetos 1.527 has, en yuca 94,5 has, en cacao 85,5 has, en maíz y frijol arbustivo 70 has cada uno y en plátano 33 has. (Alcaldía De San Roque, 2012: 94). Según datos del mismo plan, todas las actividades agropecuarias concentran el 11,3% del suelo en el territorio.

Al igual que las actividades agrícolas, las actividades pecuarias son diversificadas en el municipio, un total de 20.755 has están dedicadas a pastos y en relación al tipo de ganado que allí predomina, se tiene que 16.472 bovinos son doble propósito, mientras otras 1.830 están en la producción de carne. En la porcicultura existen un total de 11.836 animales, de éstos 9.598 se realiza en forma tecnificada y 2.238 de forma tradicional. El municipio también cuenta con 14.500 aves de corral, y a diferencia de la porcicultura, ésta se realiza de forma mayoritaria sin mayor tecnificación. Finalmente, en la producción de peces, el municipio cuenta con 488 estanques, pero de éstos, sólo 109 producen en la actualidad. (Alcaldía De San Roque, 2012: 99-101).

Sumado a lo anterior San Roque, cuenta con actividad extractiva en varios campos. De un lado, la minería con yacimientos de veta y aluvión, que en forma reciente han entrado a explotar dos multinacionales en el municipio (Anglogold y La Arboleda); de otro lado, la actividad pesquera que se desarrolla de forma artesanal; y finalmente, la explotación maderera, pero que no cuenta con un desarrollo apropiado. (Alcaldía De San Roque, 2012: 95-96)



## **Enfoque del desarrollo**

Una vez analizado el plan de desarrollo del municipio de San Roque es posible inferir que éste acude a una combinación de enfoques tanto para la lectura del desarrollo, como para la transformación de las actividades productivas y de la calidad de vida de sus pobladores. En este sentido, se identificó en dicho plan que el enfoque general que predomina a lo largo del plan, es la perspectiva de desarrollo humano, éste plantea como epicentro de las políticas públicas el territorio y las siete dimensiones que la componen: espacial, ambiental, económica, social, cultural, política e institucional. Sumado a esto y como su nombre mismo lo indica, el ser humano y su bienestar están en el centro mismo de la construcción del desarrollo y por lo tanto éste se concibe, de forma simultánea, como medio y como fin. Lo anterior es evidente en la forma en la que se construye el plan donde se hace énfasis en la participación social y comunitaria no sólo en el proceso de formulación, sino, a su vez, en la implementación del mismo.

Este enfoque general es combinado, a su vez, con un enfoque diferencial (étnico, de género y territorial), de ciclo vital fundamentado en los derechos de estas poblaciones y finalmente, en específico, para el desarrollo rural se aplica un enfoque de competitividad, productividad y desarrollo empresarial. Esto último es coherente con la dimensión en la que se localiza, dado que el plan aborda esta perspectiva desde una dimensión de desarrollo económico, lo que implica una coherencia con el enfoque general del plan, donde se entiende lo rural y lo urbano en un continuum, y no en una dicotomía que separa y diferencia el bienestar rural del bienestar urbano.

## **Políticas, programas y proyectos para la ruralidad**

Las políticas diseñadas para la ruralidad se localizan en el capítulo cinco del plan, parte estratégica del mismo que a su vez se sintetizan en una matriz. En esta matriz es posible identificar el área de intervención: el desarrollo económico con competitividad, que a su vez corresponde a una dimensión económica del desarrollo.

Como se expone en el mismo plan, el enfoque que predomina específicamente para la ruralidad, es de hacerlo competitivo, mediante dos estrategias: el desarrollo empresarial y la sostenibilidad económica y ambiental. Si bien se esboza en un inicio, que hará parte de la política de desarrollo en el municipio, el ecoturismo, no es claro en la matriz estratégica cómo este objetivo se hará realizable. De igual forma, en su componente diagnóstico fue posible identificar que el municipio cuenta con diversidad en recursos naturales que rigen por las políticas nacionales y deja por fuera del margen de acción municipal, como es el tema minero-energético. Finalmente, en el campo de las políticas predomina una intención clara por parte de la administración municipal por intervenir el campo de la seguridad alimentaria desde una perspectiva de producción de alimentos y mejorar su eficiencia.

### **Programas**

La amplia gama de oferta institucional en el campo de programas del municipio de San Roque, lleva a plantear una concepción del desarrollo rural en un sentido amplio, dado que se conciben acciones desde varios ámbitos, como el empleo, la asistencia técnica, el manejo ambiental y el desarrollo empresarial. No obstante, la intervención se focaliza en la asistencia técnica en la mayoría de los proyectos. Sumado a lo anterior, se puede afirmar, además la alta dependencia del municipio de los programas y entidades nacionales, en tanto, la mayoría de las intervenciones se concentran en instituciones como el SENA, el ICA, entre otros. Esto tiene un efecto concreto sobre la forma como se intervienen los territorios y la pérdida de autonomía en las decisiones sobre el qué hacer y con qué hacerlo.

A continuación se presentan los cinco programas de esta entidad para el período 2012-2015 con sus respectivos proyectos.

#### **(a) Formación para el empleo**

Desde el enfoque planteado por el plan de desarrollo, uno de los requisitos fundamentales en el campo de la competitividad es la cualificación de su mano de obra, de modo tal, que la población tenga un mayor acceso a los mercados de trabajo y de esta forma disminuir de forma sustancial las cifras de desempleo en el municipio, en este sentido, en cuanto a la

formación para el empleo, el plan contempla una intervención en tres campos, materializados en proyectos, en la siguiente forma:

- Capacitación y asistencia técnica agropecuaria
- Formación para la competitividad laboral, con el apoyo de instituciones de educación superior y el SENA
- Capacitación en oficios que demande el mercado laboral

#### **(b) Desarrollo empresarial**

El programa de desarrollo empresarial, más que éste en sentido estricto se basa en una mejora sustancial de las condiciones de trabajo dadas las características que éste presenta, de un lado, la mayoría de actividades productivas se concentran en el sector tradicional donde no se tienen horarios de trabajo y descanso bien definidas; de otro lado, existe en el municipio un alto nivel de informalidad en el empleo. De este modo, la intervención se focaliza en el proyecto: “*acciones de promoción de la salud y calidad de vida en ámbitos laborales, vigilancia y control de factores de riesgo en salud ocupacional a entornos laborales*”. (Alcaldía De San Roque, 2012: 203-204).

#### **(c) Asistencia técnica agropecuaria**

La asistencia técnica agropecuaria obedece al eje articulador de la política rural en este municipio, es posible afirmar lo anterior, en tanto, ésta es considerada una actividad clave para alcanzar la competitividad y productividad del sector rural, así como, desde la misma visión del plan se considera una prioridad que les permita a los dos sectores predominantes, la caficultura y los trapiches paneleros, renovarse y formalizarse para cumplir con la normatividad nacional. Es así como se proponen los siguientes proyectos para llevar a cabo tal proceso:

- Fortalecimiento de la caficultura, a través de la renovación de cafetales envejecidos
- Mejoramiento y fortalecimiento del sector panelero a través del mejoramiento de trapiches y asistencia técnica,

- Vacunación bobina, porcina y equina en el municipio de San Roque, con el acompañamiento del ICA y asesoría en asistencia técnica profesional veterinaria.

**(d) Que el campo sea una empresa**

Son dos los objetivos que se le podrían atribuir a este programa: en primer lugar, una propuesta eficientista, que a su vez contribuya a una calidad del medio ambiente; en segundo lugar, el uso del suelo según su vocación, y en este sentido, desarrollar proyectos productivos agrícolas que favorezcan la garantía de la seguridad alimentaria en la población. Así, en la actualidad se ejecutan dos proyectos de seguridad alimentaria por parte de Fao Maná y gramalote<sup>4</sup>, el primero con 191 huertas y el segundo con 144 huertas, mediante la estrategia de huertas familiares con un total de 335 huertas familiares para el autoconsumo. (pg. 53). Así, los proyectos que hacen efectivo este programa son:

- Orientación, acompañamiento y fortalecimiento en la construcción de proyectos productivos que beneficien a la población más pobre y vulnerable de la zona rural y que ayuden al mejoramiento de la seguridad alimentaria de esta población,
- Construcción y puesta en marcha de estufas eficientes y huertos leñeros que disminuya la contaminación del ambiente y los problemas de salubridad.

**(e) La minería como polo de desarrollo social y ambiental**

Históricamente, la minería ha sido una actividad productiva del territorio. En éste se localizan dos tipos de explotaciones: de veta y aluvión. Desde el año 2010 ha ingresado al territorio una empresa transnacional, que se compone de capital canadiense y africano de las empresas B2Gold y AngloGold Ashanti, respectivamente. Este proyecto se localiza en el sector de Providencia y se denomina gramalote. No obstante, al ser un proyecto de interés nacional, las posibilidades de intervención del municipio son limitadas y por ende este programa institucional se concentra en las acciones que le son legales según sus competencias, en este sentido, el proyecto propuesto por el plan es: *“minería comprometida con el medio ambiente y la comunidad, formulación de planes de manejo ambiental y de*

---

<sup>4</sup> Este proyecto corresponde a las acciones de responsabilidad social de la empresa minera que explota ese territorio.

*responsabilidad social formuladas por parte de las empresas mineras”.(Alcaldía De San Roque, 2012: 206).*

Finalmente, en materia de presupuesto, los programas y proyectos diseñados para el entorno rural en el municipio están soportados en una inversión para el cuatrienio 2012-2015 de 7.606.674.000 millones de pesos, este valor representa el 11,5% del total presupuestado para todos los programas propuestos en el plan de desarrollo para el mismo período.

## **Capítulo 5. Descripción ejercicios y espacios de participación en los municipios de Andes, Liborina y San Roque**

La participación ciudadana en los municipios de Andes, Liborina y San Roque parte de reconocer las dinámicas departamentales en las que ésta se inscribe y, en particular, sobre los balances elaborados previamente donde se evidencian las debilidades que ésta enfrenta y que contribuye a contextualizar al lector en la descripción de la participación desde una mirada local.

Para iniciar este recorrido conviene indicar que en agosto de 2013 se llevó a cabo en la ciudad de Medellín el Foro Internacional “¿De qué vivirán los pobladores rurales?”, como objetivo se trazó la formulación de lineamientos para una política pública de desarrollo rural. Así, previo a este evento y en aras de contribuir al mismo, en las nueve subregiones del departamento se realizaron una serie de foros. Éstos diagnosticaron, entre otras cosas, la poca representación de los pobladores rurales, la fragmentación de la participación por la multiplicidad de espacios y la desarticulación en general de los mismos. Asimismo, en relación a los CMDR éstos se caracterizan por la ausencia o debilidad en concertación, articulación, direccionamiento y seguimiento de las políticas públicas de desarrollo rural. (Secretaría De Participación Ciudadana Y Desarrollo Social, 2013).

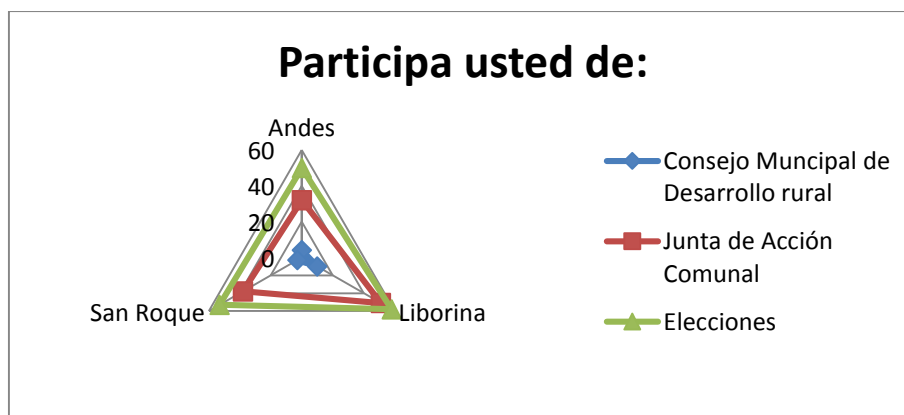
De esta forma, las dinámicas que aquí se presentan no se aíslan de este contexto y, por el contrario, como se observará en las siguientes páginas, muchas de ellas corroboran el estado de la participación en el departamento. Éstas se agudizan cuando se trata de pobladores rurales, en la medida que sus condiciones socioeconómicas son más precarias, las distancias de los centros urbanos son mayores, las vías de acceso están en pésimas condiciones y la población se encuentra más dispersa en el territorio.

A modo de contexto, en la encuesta aplicada en campo, se indagó por el nivel de participación de los sujetos en tres ámbitos: el Consejo Municipal de Desarrollo Rural –en adelante CMDR-, la Junta de Acción Comunal –en adelante JAC- y las elecciones. Esto permitió, de forma preliminar indagar cuáles eran los principales espacios de participación

de las personas identificando con ello afección o no a la participación. En esta pregunta fue posible evidenciar, por ejemplo, una mayor incidencia del tema electoral en Liborina, constatado a través de las entrevistas con la fuerte presencia de la politiquería y el fraccionamiento en el bipartidismo aunque éste no sea el tradicional. En este mismo municipio un segundo nivel de incidencia en las JAC, aunque éstas como se afirmará están en un grave estado de debilitamiento. Finalmente, lo poco significativo de la participación, por lo menos en términos estadísticos, de las personas que hacen parte del CMDR.

Una última reflexión es este campo es propiciada por la fuerte presencia del tema electoral en los tres municipios y corroborado al momento de formular esta pregunta en la encuesta dado que en varias ocasiones al momento de indicar si se participaba o no de las elecciones la afirmación se acompañó con la expresión “claro, no ve que si no, no somos ciudadanos”.

**Gráfico 1.** Participación a través del CMDR, JAC y elecciones



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

Estos elementos ratifican el objetivo del análisis que aquí se quiere presentar, llamando la atención sobre una población que a mayores necesidades insatisfechas, mayor atención debería demandar de las instituciones. Aún en estas condiciones el desconocimiento de los derechos, los mecanismos de información y de participación, hacen de los pobladores rurales no sólo vulnerables a dinámicas como la politiquería, el clientelismo, entre otras, de igual forma, limitan la construcción de políticas efectivas al no contar con la voz de los principales involucrados o afectados por éstas.

En síntesis, el capítulo que aquí se presenta tiene por objetivo describir el ejercicio de participación ciudadana realizado por los actores sociales y los agentes económicos en los escenarios para la discusión de propuestas para el desarrollo rural en los municipios de Andes, Liborina y San Roque. Está organizado presentando las evidencias en participación y espacios de participación según los tres municipios estudiados y al finalizar cada uno de éstos se encontrarán los principales mecanismos de información, consulta y apaciguamiento, elementos éstos descritos en el marco teórico que guía este trabajo.

### **5.1. Participación ciudadana y escenarios de participación en el municipio de Andes**

El ejercicio participativo de los ciudadanos andinos, constituye, un buen ejemplo del cambio en las dinámicas municipales a medida que su población aumenta y el intercambio con otras costumbres, formas de ver el mundo y ejercer la ciudadanía de las y los ciudadanos se amplía con la migración, el avance en el nivel educativo, la profesionalización de sus habitantes, entre otros factores. Estas mismas dinámicas posibilitan el desarrollo de escenarios diversos donde confluyen intereses de distinta índole, atendiendo, en muchas ocasiones, a las políticas nacionales o a las demandas de cuerpos corporados como la Corte Constitucional este es el caso de, por ejemplo, las mesas de mujeres, de juventud, de población desplazada, de indígenas, etcétera.

Como veremos en las siguientes páginas el análisis se centró en poner en evidencia los espacios que por excelencia discuten el desarrollo rural. Sin embargo, como se constató en campo, existe diversidad de espacios de participación donde se discuten de forma puntual o sectorial temas asociados al desarrollo rural. Para ilustrar, las mesas ambientales tienen un largo proceso de incidencia política y de actividad en los municipios, que aunque no se encuentran articuladas al escenario propio, es decir, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, es un actor que moviliza a la población y que incide de forma directa en la formulación de políticas públicas municipales.



Ahora bien, como se observa en la tabla 5, uno de los escenarios de participación constatados por los actores y agentes entrevistados es el Plan Municipal de Desarrollo período 2012-2015. En éste se discuten todos los temas asociados al desarrollo, sin discriminar, escenarios rurales de los urbanos, sino, más bien todas aquellas necesidades insatisfechas de la comunidad y que requieren de una intervención gubernamental para su solución, como por ejemplo, salud, vivienda y educación. Al decir de los entrevistados estos espacios son convocados, incluso, de forma previa a la elaboración del plan de desarrollo ya que se busca la incidencia a través de los programas de gobierno para que por esta vía lleguen las iniciativas a los planes de desarrollo de los mandatarios electos.

En el trabajo de campo se constató que éstas llegan a su destino a través de dos estrategias, una institucional y una ciudadana. La institucional puede describirse como la convocatoria que realizan las diferentes dependencias de la Alcaldía en los siete corregimientos del municipio para que mediante asambleas lleguen las distintas necesidades canalizadas a través de las JAC o sus delegados. Así las y los ciudadanos manifiestan sus inquietudes en forma escrita o verbal y estas se reflejan en proyectos o ideas de proyectos. Un primer limitante identificado por los actores sociales es la ausencia de una estrategia de seguimiento a las mismas por parte de la comunidad. Un segundo limitante es la imposibilidad de que las instituciones regresen indicando las ideas que quedaron y las que no. Un tercer limitante es la canalización de la convocatoria a través de las JAC, organizaciones de las que las y los ciudadanos no participan o ven con indiferencia.

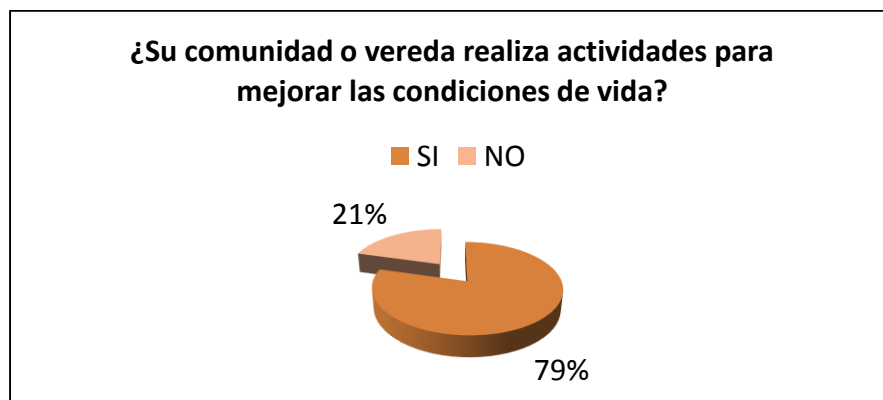
La ciudadana, es una estrategia que vienen desarrollando entidades como Viva la Ciudadanía y la Asamblea Comunitaria Andina, organizaciones de la sociedad civil que trabajan por el fortalecimiento de la participación ciudadana en el municipio. Como se explicó, el propósito es que las comunidades apliquen la incidencia en el momento de formulación de los planes de gobierno y una vez éstos sean electos los proyectos queden plasmados en el PMD con la asignación presupuestal del caso. Esto ha contribuido significativamente al conocimiento que tienen los líderes del funcionamiento de los planes

y programas de gobierno y de igual forma a reconocer que sin asignación de presupuesto todo se queda en “buenas intenciones”.

Con la Asamblea Comunitaria Andina hicimos un grupo y planteamos varias de las inquietudes que tenía la comunidad en varios contextos, que fue lo social, lo económico, lo ambiental, lo cultural y lo político, al momento de plantearlo frente a la Alcaldía decían que si pero no le adjudicaban recursos entonces ahí entro el problema, porque en la Asamblea nos decían si les dicen que si pero no le adjudican una cantidad de dinero a ese proyecto, a esa iniciativa es muy difícil que más adelante si lo logremos y si se dé. (Actor Social, 29 de julio de 2014).

Como se observa en la tabla 5 las JAC cumplen varias funciones, no son un mecanismo de participación única y exclusiva de la comunidad, sino a su vez, es el principal espacio de canalización de iniciativas, proyectos e inquietudes hacia el Estado. Así, sus funciones son múltiples y hoy en día gozan de una autonomía tal, que les permite, incluso, gestionar de forma autónoma el desarrollo. Lo anterior fue constatado a través de las entrevistas realizadas, pero a su vez, en encuestas donde los actores afirmaron realizar acciones propias para mejorar sus condiciones de vida a través de actividades comunitarias. De tal suerte que, la comunidad en la mayoría de las ocasiones, ante el abandono del Estado, ha tenido que gestionar su propio desarrollo (ver gráfico 2).

**Gráfico 2.** Participación de la comunidad en el desarrollo rural municipio de Andes



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

Estas actividades van desde la recolección de fondos; pasando por las actividades de tipo solidario, cuando alguno de los vecinos afronta alguna dificultad; hasta el trabajo

mancomunado que realizan en caminos y vías terciarias para garantizar una adecuada movilidad. Aunque la estrategia comunitaria sigue siendo una experiencia significativa para las comunidades en la medida en que contribuye de forma positiva a la construcción de tejido social y comunitario y la solución de problemáticas del bienestar, las juntas, representan para muchos un instrumento de politiquería y una estrategia de exclusión de los beneficios del desarrollo por la vía de la adscripción a la Junta o por los criterios de selección.

Así las JAC se han transformado con el tiempo en un vehículo de la maquinaria política de los partidos, tradicionales o no, para canalizar votos y movilizar fidelidades. Para la mayoría de los actores entrevistados éste es un factor que contribuye negativamente al desarrollo rural en la medida en que aísla a las comunidades y crea conflictos internos que limitan la toma colectiva de decisiones fraccionando a la comunidad en bandos. A su vez, el criterio de ser propietario para hacer parte de la Junta constituye un factor excluyente y que se agudiza en un caso como Andes ya que sólo el 3% (Alcaldía De Andes, 2012: 18-19)<sup>5</sup> de los habitantes del área rural son propietarios de predios. Esta situación fue constatada por los actores institucionales a través de la creación de otras estrategias de integración a las decisiones de la comunidad mediante de la constitución de acueductos multiveredales y sus juntas.

**Tabla 5.** Espacios de participación municipio de Andes

Espacio	Descripción general	Participantes
Planes de Desarrollo Municipal 2012-2015	Estos espacios están reglamentados por la ley 152 de 1994, artículo 3. Es un deber del alcalde electo. Se realizan sesiones en los siete corregimientos donde las y los ciudadanos exponen sus principales problemáticas y se priorizan proyectos con base en estas.	Juntas de Acción Comunal de los siete corregimientos y sus veredas. Consejo Territorial de Planeación. Concejo Municipal.
Juntas de Acción Comunal –JAC-	Su constitución y funcionamiento está reglamentado por la Ley 743	Pueden hacer parte de las JAC los propietarios de tierra que son

<sup>5</sup> Este dato es un valor aproximado según cálculos de la información del plan de desarrollo.

	de 2002. Son espacios donde las comunidades de las veredas participan y toman decisiones para su territorio. Éstos a su vez se articulan a otros espacios como los CMDR y los planes de desarrollo.	habitantes de la vereda. Las personas que no son propietarias pueden asistir a las reuniones, pero no tienen voz, ni acceso a los beneficios de la Junta. -64 JAC veredales -7 JAC Corregimentales -1 Asocomunal
Asociaciones de productores	Es una figura asociativa para acceder a los recursos del Estado y coparticipar en las decisiones de formulación y seguimiento de los programas rurales. Son actores que intermedian intereses entre los productores veredales y el Estado.	-Asohofruan -Asociación de emprendedoras Santa Rita -Amusari -Asociación de sacrificadores de ganado -Cooperativa de caficultores -Comusab -Coopexca
Consejo Municipal de Desarrollo Rural –CMDR-	Está reglamentado por la Ley 101 de 1993, artículo 61. Es presidido por el alcalde del municipio quien lo convoca. Es el principal espacio de concertación del desarrollo rural a través de proyectos y veeduría a la ejecución de los mismos en el territorio.	-Cooperativas: café, banano y plátano; -Comité de Cafeteros, -1 representante del sector agropecuario, -1 profesional en el área agropecuaria, -7 líderes JAC, -Secretario de Desarrollo Económico y Social, -2 concejales, -1 representante de los indígenas.

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

Las asociaciones de productores son un tercer espacio de participación ciudadana aunque éste se concentre en las actividades productivas. Para fundamentar lo anterior se entiende que estas asociaciones son escenarios de interacción con otros actores institucionales y no institucionales; escenarios de formación, en competencias productivas y ciudadanas a través de la oferta de entidades como el SENA o la promotora de desarrollo comunitario; escenarios que posibilitan la incidencia en las políticas públicas de desarrollo rural por su representación en los CMDR y el acceso a recursos del Ministerio de Agricultura.

Además, se quiere llamar la atención sobre estos espacios en la medida que aunque parecen una herramienta exclusiva de la producción han venido avanzando hacia formas organizativas que contribuyen positivamente a la instauración de valores democráticos en la comunidad, como por ejemplo, la inclusión de la mujer rural y su acceso a los principales factores de producción como la tierra y el capital. A su vez, en la forma en que se estimula el proceso de toma de decisiones y los valores democráticos que se incluyen en éstos.

Su participación en el desarrollo rural y las políticas públicas se da por la vía de, uno, su formalización e interacción permanente con las instituciones; dos, por la vía de la participación en el CMDR en representación del sector productivo de los pobladores rurales, que dicho sea de paso, debe ser mayoritario en el Consejo. No obstante estas fortalezas, fue posible identificar dos limitantes de estas asociaciones y su impacto sobre las políticas de desarrollo rural. En primer lugar, el enfoque productivista de estas asociaciones disminuye la apropiación y el reconocimiento de su papel en representación de los sectores sociales. En segundo lugar, la asociatividad impuesta, es decir, como requisito para el acceso y participación, genera un debilitamiento del proceso organizativo o la burocratización de los mismos.

Por su parte, los CMDR son, según el artículo 61 de la Ley 101 de 1993, una “... *instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.*” (Congreso De La República De Colombia, 1993). Se indica en este mismo artículo que la participación de los pobladores rurales en estos consejos será de forma “*amplia y pluralista*”. (Congreso De La República De Colombia, 1993).

No obstante la importancia estratégica de los CMDR en el ámbito municipal en materia de políticas públicas y desarrollo rural su funcionamiento e incidencia ha fluctuado en el tiempo y muchos de ellos enfrentan debilidades estructurales imposibles de subsanar si no se cuenta con la voluntad política de los mandatarios pues en sus manos está convocar periódicamente a sus reuniones y a su vez, definir qué actores o agentes participan del Consejo. En este sentido y como se evidenció en campo el proceso de debilitamiento estuvo determinado por la poca importancia que se les asignó en el periodo de gobierno departamental 2008-2011, periodo éste en el que se desestimuló de forma significativa la participación en la mayoría de ámbitos institucionales.

Ahora bien, en específico para el municipio de Andes. El CMDR inicia un proceso de reactivación a finales del año 2013, esto quiere decir que para el momento de formulación del PMD 2012-2015 éste estaba inactivo. Desde la visión de los actores que participan de este espacio el Consejo es una herramienta para llevar bienestar a las familias del campo a través de la formulación de proyectos. Desde el punto de vista institucional es un espacio muy dinámico por los actores y agentes económicos que de éste participan y por la proactividad de sus miembros. Desde el punto de vista de los actores sociales este espacio es una buena excusa para desembotellar el campo a través de estrategias como el fortalecimiento de la comercialización de los productos campesinos.

Aún así, uno de los aspectos sobre el que coinciden agentes y actores es la precariedad en la asignación de recursos en la medida en que no existe una destinación específica para el desarrollo rural, tanto del ámbito departamental, como nacional, al tiempo que los municipios no cuentan con recursos propios para este fin. En el caso de Andes, el presupuesto municipal para este rubro asciende a \$300.000.000, monto que apenas si cubre el costo de funcionamiento de la Secretaría de Desarrollo Económico municipal. Así lo indican varios de los entrevistados:

De pronto está a través del Consejo Municipal de Desarrollo Rural que se pueden generar espacios de participación ahí pero volvemos a lo mismo, nos podemos ir para donde sea y salen todas las necesidad, todas las políticas pero si no hay recursos que apalanquen todo eso que queremos se van a quedar en la filosofía, en lo bonito, en el quisiéramos que esto fuera y no va a ser... (Agente Económico, 1 de agosto de 2014)

...Entonces sí esa es una realidad con las que nos toca ahorita enfrentarnos, hasta que no cambien las políticas macro desde el gobierno central no vamos a poder... no vamos a poder tener mejores proyecciones en esta dinámica de desarrollo. Qué nos toca a nosotros como estado, seguir priorizando. Cuando le digo que somos la cenicienta se los sustento. Los recursos de administración municipal, tanto los propios como de transferencia son mínimos para el fortalecimiento de estos sectores, mínimos. Estamos hablando que una secretaría como la de Andes de desarrollo económico donde el presupuesto no sube a 300 millones de pesos...(Actor Institucional, 31 de julio de 2014)

El presupuesto autónomo es para los entrevistados el elemento que debe guiar la actuación del CMDR, coinciden en señalar que su acceso está mediado por concursos ante las entidades departamentales y nacionales a través de proyectos. De esta forma no se garantiza acceder efectivamente a estos pues dependerá en gran medida de los criterios de evaluación de las entidades y del cumplimiento de los requisitos exigidos por éstas. Resulta

por lo tanto precario construir una política pública de desarrollo rural a partir de una rifa pues esto genera que de entrada existan criterios de exclusión y por lo tanto en cobijar a la totalidad de la población con los beneficios del desarrollo.

### **Mecanismos de información, consulta y apaciguamiento en Andes**

Por las características propias del municipio de Andes al ser un municipio de tamaño intermedio cuenta con varias fortalezas en materia de información. Una primera herramienta es la página web municipal donde es posible acceder de forma oportuna a los proyectos y programas que se desarrollan. Una segunda herramienta de información son los medios de comunicación, el canal local AUPAN, los canales comunitarios y las emisoras locales y de los corregimientos a través de éstas se informan noticias de interés para la comunidad. Una tercera herramienta son las reuniones periódicas que realizan donde se socializa con las comunidades el POT, la oferta institucional de la alcaldía y entidades como el SENA a través del programa alcaldía participativa. En el caso del CMDR se realizan reuniones informativas donde se presentan los principales proyectos y la forma de acceder a ellos.

A su vez, los mecanismos de consulta son un escalón más hacia la ruta de la participación ciudadana efectiva. Sin embargo, resulta insuficiente si se reduce a este instrumento única y exclusivamente. La consulta en las políticas de desarrollo rural en el municipio de Andes es realizada a través de los CMDR, en lo específico, a través de los encuentros subregionales de CMDR y la convocatoria Pacto Agrario. A partir de los encuentros se buscó identificar elementos comunes a la región para a partir de estos desarrollar proyectos conjuntos de apalancamiento del desarrollo regional del departamento. Por su parte, el Pacto Agrario, como se presentará en páginas posteriores, es una estrategia desarrollada por el gobierno nacional para identificar las principales problemáticas de la ruralidad atendiendo a las particularidades de cada territorio.

En relación al apaciguamiento, valga aclarar, como se indicó en el marco teórico, es el primer paso hacia la incidencia del ciudadano en las políticas. Se caracteriza por el apoyo

técnico de las instituciones hacia las iniciativas ciudadanas y la capacidad organizativa de éstas (Arnstein, 1969). En este sentido, las capacitaciones son una primera estrategia de apaciguamiento, éstas se desarrollan, tanto en las JAC, como en el CMDR, con éstas se propende por la consolidación de capacidades para la formulación de proyectos. Una segunda estrategia es el proceso decisional a través de la votación de proyectos formulados por los actores presentes en el Consejo, el apaciguamiento en este sentido está determinado, de un lado, por la capacidad real de las organizaciones para formular un proyecto y por lo tanto están sujetos al ejercicio que realiza la alcaldía por ellos; de otro lado, porque la concertación se construye sobre la base de criterios técnicos y no sobre fundamentalmente criterios sociales.

## **5.2. Participación ciudadana y escenarios de participación en el municipio de Liborina**

La participación ciudadana y los escenarios de participación en el municipio de Liborina se pueden describir como precarios. A pesar de ser un municipio que no dista mucho de la capital (92 kilómetros), sus dinámicas aún no superan la tradicionalidad incluso al punto que incluso las JAC están debilitadas y muchas no funcionan (Actor Institucional, 5 de agosto de 2014). Esto implica, por supuesto, que los procesos organizativos en general se den de forma desorganizada y la incidencia en las políticas públicas sea muy limitada. Con mayor razón la afectación sobre el desarrollo rural en la medida que la pobreza, la desigualdad social y la debilidad organizativa contribuyen negativamente en la construcción de políticas públicas de desarrollo rural.

Aún en estas condiciones, fue posible evidenciar, al igual que en Andes, una participación y articulación del desarrollo rural a partir del PMD 2012-2015, las JAC, las Asociaciones de Productores y el CMDR; así como otros espacios de participación efectiva a través de las Escuelas de Formación Campesina (ver tabla 6). Como se observa allí, dos de los actores centrales en la formulación del Plan fueron las comunidades, a través de los Encuentros Comunitarios, y el asesor del Plan de Desarrollo. De esta forma el proceso de construcción del plan se realizó atendiendo a varios criterios definidos por la planeación en Colombia.



En primer lugar, la coherencia con los planes departamental y nacional, al punto que, se traspolaron las líneas estratégicas nacionales.

En segundo lugar, la construcción del Plan desde el territorio, con todas las dependencias de la alcaldía y con las comunidades. Con ello se buscó transformar la visión de la “planeación desde el escritorio” a la planeación en vivo y en directo con los beneficiarios y en articulación. En este sentido la participación no tuvo otro objetivo diferente que el de legitimar y conocer las políticas que desde la institucionalidad se construyeron para los pobladores rurales. De esta forma la comunidad aporta indicando sus principales problemáticas y construyendo una visión a futuro del municipio, pero de ninguna forma, construyendo soluciones conjuntas con la alcaldía. La participación vista desde esta perspectiva se instrumentaliza y se transforma en una formalidad que obedece al cumplimiento de la norma más allá de escuchar realmente a las comunidades.

Participativas, o no tanto, inclusivas sobre todo. Que la comunidad se entere, que la comunidad sepa, que la comunidad tenga la posibilidad de decir sí o no, o al menos estar enterada hacia dónde vamos para que miren desde sus posibilidades cómo nos podemos engranar todos porque si nos sentamos en un escritorio y decidimos sobre el desarrollo rural sin conocerlo... (Actor Institucional, 6 de agosto de 2014)

Como se observará en las últimas páginas de este apartado esta constituye una práctica consultiva y legitimadora más allá de una forma efectiva de participación ciudadana. Esto fue constatado por los actores entrevistados quienes no tienen presente el proceso de formulación del plan de desarrollo. Para ellos ha sido significativo el empeño de la administración en los procesos de rendición de cuentas en la medida en que en cada reunión convocada por la Alcaldía esta actividad se lleva a cabo. Aún así para muchos de los entrevistados está más que una actividad de control social sobre la gestión municipal se transforma en una plataforma de propaganda de las actividades desarrolladas sin rendir informe sobre el manejo de los recursos, un tema que resulta de especial sensibilidad para los ciudadanos y ciudadanas de este municipio.

**Tabla 6.** Espacios de participación municipio de Liborina

Espacio	Descripción general	Participantes
---------	---------------------	---------------

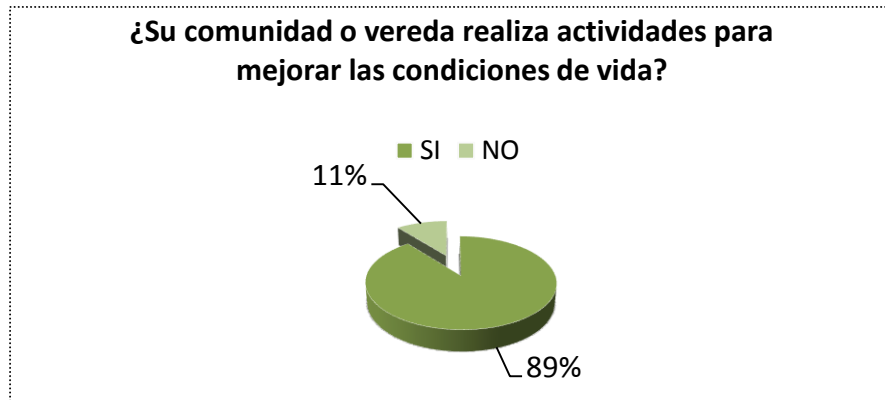
Planes de Desarrollo Municipal 2012-2015	Estos espacios están reglamentados por la ley 152 de 1994, artículo 3. Es un deber del alcalde electo. Se desarrolló a través de la estrategia Encuentros Comunitarios y con la asesoría de un experto en planes de desarrollo.	-Encuentros comunitarios veredales -Asesor del plan de desarrollo -Consejo Territorial de Planeación
Juntas de Acción Comunal –JAC-	Su constitución y funcionamiento está reglamentado por la Ley 743 de 2002. Son espacios donde las comunidades de las veredas participan y toman decisiones para su territorio. En el municipio de Liborina estas entidades están debilitadas en su mayoría y no funcionan.	Pueden hacer parte de las JAC los propietarios de tierra que son habitantes de la vereda. Las personas que no son propietarias pueden asistir a las reuniones, pero no tienen voz, ni acceso a los beneficios de la Junta. -17 Juntas (4 corregimientos y 13 veredas) -1 Asojunta
Asociaciones de productores	Es una figura asociativa para acceder a los recursos del Estado y coparticipar en las decisiones de formulación y seguimiento de los programas rurales. Son actores que intermedian intereses entre los productores veredales y el Estado.	-Asomupropaz -Asociación de Lecheros de Liborina -Cooperativa de cafeteros -Asapro (aguacate) -Asoganli
Consejo Municipal de Desarrollo Rural –CMDR-	Está reglamentado por la Ley 101 de 1993, artículo 61. Es presidido por el alcalde del municipio quien lo convoca. Es el principal espacio de concertación del desarrollo rural a través de proyectos y veeduría a la ejecución de los mismos en el territorio.	-Secretaria de Agricultura -Desarrollo Comunitario -Alcaldesa -Mesa ambiental -Representante de los productores de leche (3, uno en cada Corregimiento) -Asociación de Aguacateros -Asociación de Ganaderos -Banco Agrario -Grupos de mujeres -Grupos SAT -Director de núcleo
Escuela Campesina	Se crearon hace 12 años con la promoción de la ONG CEIBA. Son espacios de participación, formación y organización campesina donde los campesinos y campesinas, mediante acuerdos y contradicciones, toman decisiones colectivas; analizan y trabajan por intereses comunes relacionados con tecnologías apropiadas a su contexto, estrategias socioeconómicas que buscan fortalecer el autoabastecimiento local, cuidado y defensa de los	Las personas que habitan algunas de las veredas o corregimientos del municipio. Es un grupo abierto a la participación. La participación de los campesinos y campesinas es mayoritaria y ocasionalmente asisten docentes.

	acueductos comunitarios como bien común y derecho fundamental al agua. Todo esto se realiza basadas en relaciones de igualdad.	
--	--	--

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

En relación a las JAC y como se observa en la tabla 6 éstas han sufrido un proceso de debilitamiento en el municipio en los últimos años. Según los funcionarios entrevistados al momento de intervención muchas de las Juntas estaban disueltas, ninguna se encontraba formalizada y la participación de la comunidad de forma organizada era bastante débil (Actor Institucional, 5 de agosto de 2014). Aún en estas condiciones, según varios de los encuestados y entrevistados, las JAC han cumplido un papel activo en la movilización de fidelidades electorales partidistas y en la movilización de la comunidad para actividades que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida (ver gráfico 3).

**Gráfico 3.** Participación de la comunidad en el desarrollo rural municipio de Liborina



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

Ahora bien, si se comparan estos datos con el municipio de Andes, es posible inferir que a medida que la pobreza y el abandono del Estado aumentan, también se incrementa la proporción en que la comunidad debe realizar acciones propias para mejorar sus condiciones. El impacto es claro en materia de desarrollo pues de un lado pueden existir comunidades más organizadas y unidas para resolver los problemas; pero, de otro lado, la pobreza es una clara barrera estructural al requerir de una mayor inversión de recursos para cambiar estas condiciones. Ésta a su vez genera círculos viciosos en cuanto a la educación,

la salud y los ingresos. Finalmente, una comunidad que enfrenta mayores niveles de pobreza se ve limitada para ejercer la participación en la medida en que está más preocupada por resolver el día a día, antes que ejercer su ciudadanía.

El común denominador para las JAC según los actores entrevistados fue el papel que cumplen éstas en la relación Comunidad-Estado, es decir, sin Junta sería imposible pensar una comunidad que interactúe con las instituciones. Como principal herramienta para gestionar sus necesidades la formulación de proyectos, tema en el que algunos de los presidentes de las Juntas se han especializado, otros elaboran una lista de necesidades, al mejor estilo de un mercado, para que la administración a través de sus funcionarios formule el proyecto y lo presente a los entes financiadores. Varias debilidades le son atribuidas por los actores sociales.

Debilidad uno. Más allá de pensar y preocuparse por el desarrollo de las comunidades, las Juntas son formas organizativas de la comunidad impuestas e instrumentalizadas desde afuera. Esto genera que las necesidades no sean pensadas desde lo endógeno sino a partir de las preocupaciones que tienen agentes externos, incluso al territorio. Es posible ejemplificar lo anterior con la creación de N comités, de salud, educación, conciliación, deportes, etcétera, grandes en número pero poco efectivos en sus acciones y ajustados a las vivencias cotidianas de las comunidades. En este sentido el desarrollo no se afianza sobre la base de la organización natural de la comunidad sino sobre las exigencias que burocratizan y obligan la formalización de la organización.

Debilidad dos. Ante todo los líderes, en especial los presidentes de Junta, son movilizadores de votos. En este sentido los futuros mandatarios instrumentalizan este espacio de participación en función de una sola actividad: la electoral. Así se sigue restringiendo y operando la visión reducida de la participación como estrictamente concentrada en lo electoral. Incluso se evidenció que los presidentes de Junta deben cambiar para lograr interlocutar con el alcalde. Esto fue corroborado por los actores institucionales quienes aseveran que se vive en las veredas del municipio “un proceso de votación fallido” (Actor Institucional, 5 de agosto de 2014).

Aquí lo hemos discutido y es que allá no promueven líderes comunitarios sino líderes con voto, que pongan votos, por ejemplo, este nos puso 20 votos usted es un líder, que fulano nos colaboró en la política, puso tantos votos, este es un líder, a ellos no les importa que la comunidad sea líder, que trabaje con los niños, con las personas necesitadas, a ellos no les importa eso, yo pienso les interesa es que el día de las elecciones cuantos votos nos puso, que esté con ellos... (Actor Social, 5 de agosto de 2014)

Debilidad tres. La asignación de recursos y proyectos se realiza según los votos efectivos por vereda y con base en las filiaciones partidistas. Según esta visión de la política y de la participación sólo tiene derecho al desarrollo la comunidad que elige a su alcalde. Por esta vía se excluye y se margina a comunidades enteras pues los beneficios del Estado solo llegan para aquellos que el alcalde defina o elija. Este aspecto fue corroborado en encuestas y entrevistas en las que se afirmaba que muchos de los proyectos, por ejemplo, de vivienda, le llegaron a personas que no necesitaban y que su asignación fue realizada a las personas afectas a la Alcaldesa municipal.

Uno en política tiene que hacerse bajo la sombra del árbol que más tape porque ahí le va a ir bien para gestionar, un ejemplo a mí me tocó trabajar un alcalde con el que lastimosamente no pudimos charlar que porque por la comunidad no se podía hacer nada entonces lo que yo hice fue renunciar y ahí mismo cogió el otro y claro como si había sido de la corriente de él, funcionó, lastimosamente eso es así entonces uno simplemente tiene que mirar.(Actor Social, 6 de agosto de 2014).

De esta forma el Estado transforma a comunidades activas y preocupadas por su desarrollo en mendigos a las comunidades y pequeños barones electorales a sus líderes desconociendo y promoviendo capacidades para ejercer la ciudadanía y por esta vía la participación. Así, aunque sea éste el principal espacio de interlocución Estado y Comunidad los mecanismos a través de los cuales se regula esta relación hacen que el desarrollo no beneficie a todo el territorio y se siga estimulando una participación reducida al campo electoral, que dicho sea de paso, es la misma debilidad que enfrenta el sistema político en materia de ampliación del ejercicio y derecho ciudadano a la participación democrática.

En relación a las asociaciones de productores, dos momentos son claves para su explicación. De un lado la crisis del café, que inicia en el año 1994 y obliga a los campesinos que vivían de este producto a diversificar. Esto por su parte contribuyó a la implementación de nuevos productos como los lácteos y el banano. De otro lado, para el

2010 con la crisis que vivió el sector lechero donde los costos de producción superaban en un gran porcentaje el pago del producto. A raíz de eso y como respuesta a esta crisis desde la alcaldía municipal se estimula el cultivo y fortalecimiento de otros productos, entre éstos, el aguacate y frijol.

La asociatividad, por lo tanto, es la consecuencia de las agudas crisis que ha enfrentado la producción agropecuaria generada por las inadecuadas políticas de Estado y que ha llevado a campesinos y productores a asociarse y diversificar para lograr: acceder a mercados nacionales e internacionales, acceder a los recursos del Estado y coparticipar en la formulación de políticas públicas que mejoren las condiciones de producción y el fortalecimiento de las capacidades organizacionales. Estos tres aspectos son claves en el marco de la relación desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana, dado que estas formas asociativas predominan en el territorio y sobre éstas recaen los principales esfuerzos del desarrollo desde los tres ámbitos: municipal, departamental y nacional. En este sentido las asociaciones de productores son al desarrollo rural; como las JAC son al desarrollo comunitario.

Este escenario de participación se materializa a través de la formulación de proyectos ante el Estado y la capacidad como asociación de interactuar con éste como forma organizativa de la comunidad de productores. El proceso decisional está reglado por los estatutos que los constituyen como socios. A su vez el liderazgo es llevado a cabo por el presidente, quien de igual forma, es el representante ante el CMDR.

Como se indicó en el caso de Andes las asociaciones de productores poseen una fortaleza particular y es su organización y capacidad de aglutinar a los productores en torno a proceso colectivo que le permite al Estado focalizar sus políticas en estos grupos. Sin embargo, en aras de la participación y su incidencia en las políticas se observan varias debilidades. En primer lugar, la capacidad organizativa no se ha transformado en poder de negociación ante otros agentes económicos, este es el caso de Colanta quien somete a sus condiciones de pago a los pequeños productores. En segundo lugar, al ser un proyecto liderado y promovido por las instituciones municipales se limita la autonomía de estos

espacios en relación con su participación en el CMDR. En tercer lugar, ser una organización de productores limita la visión del desarrollo rural y por lo tanto no se piensa en clave de bienestar sino en clave de productividad.

En relación al CMDR, éste al igual que Andes, viene en un proceso de reactivación desde finales del año 2013. Como espacio de participación está conformado por 16 integrantes (ver tabla 6) y liderado por la Secretaría de Agricultura, dicho sea de paso, es la entidad con mayores fortalezas en el municipio en el tema de personal y proyectos que gestiona en la actualidad (14 funcionarios e igual número de proyectos). El Consejo fue creado en el año 2004 en el municipio y en la actualidad su proceso de reactivación ha estado determinado por la influencia que ejerció la Gobernación del departamento en aras de contribuir a la construcción del Pacto Agrario y la gestión del desarrollo rural a través de este espacio de participación.

Varias actividades se pueden destacar el funcionamiento de este espacio. Primero, rendición de cuentas de la administración municipal sobre su gestión y proyectos que están en curso para la ruralidad. Segundo, articulación con otras instituciones y la difusión en los servicios que prestan, este es el caso del Banco Agrario y la Cooperativa de Caficultores del municipio. Tercero, toma de decisión frente a proyectos de interés del municipio que son presentados ante entidades departamentales y nacionales. En este último caso para el Pacto Agrario fueron presentados proyectos de generación de empleo, cable de carga para el transporte del café en bruto e insumos, vivienda rural, fortalecimiento de los productores de aguacate.

Sumado a la anterior, los actores sociales, institucionales y agentes económicos identificaron al menos tres debilidades que afectan el funcionamiento y la participación en este espacio. Debilidad uno. Los CMDR, al igual que la política pública de desarrollo rural en el país y en el municipio, carecen de una visión a futuro del campo colombiano. En ausencia de esta visión los actores se sienten aportando ideas a un instrumento que no va para ningún lado, es decir, construyendo un “sinsentido”. Esto contribuye de forma negativa en la construcción de confianza en la institucionalidad. A su vez, las políticas, no

se inscriben una concepción concreta del problema y por lo tanto pueden direccionarse a los efectos y no a las causas del problema. La participación así construida se transforma en una vieja visión “participar por participar” y por lo tanto ausencia de traducir las necesidades en respuestas concretas del Estado.

Debilidad dos. Al no existir visión y mucho menos ésta construirse desde el territorio no se da continuidad al proceso y por lo tanto todo se vuelve en función de la instrumentalización del espacio de participación en función del aval necesario para presentar proyectos ante el gobierno nacional y departamental. En este sentido, es significativa la ausencia de reconocimiento de este espacio y su valor en la gestión del desarrollo rural. Esto se traduce en una debilidad presupuestal para gestionar por sus propios medios el desarrollo rural desde una visión local y con la autonomía propia que requiere pensarse el desarrollo desde el territorio.

...me gustaría que fueran más frecuentes, que nosotros nos estemos dando cuenta de qué es lo que está pasando, de los avances, qué está haciendo el municipio, qué tiene, o sea, cuáles son los pasos a seguir, qué es lo que tienen, los proyectos, cuáles son los proyectos, todo eso para nosotros. (Agente Económico, 6 de agosto de 2014).

Con todas las dificultades del mundo, porque como siempre cuando vos no tenés recursos y vos no tenés una meta clara, ni tenés un poder de decisión, o no te dan la importancia que realmente mereces, seguramente se van a dificultar muchas cosas. Pero ¿qué es lo que hemos tratado de hacer? Por ejemplo ahorita cuando hicimos el ejercicio pacto agrario “bueno CMDR es hora de que cojamos a darle importancia a lo que tenemos, podemos tocar... ser que el CMDR decide. Es la hora de que el CMDR mire hacia dónde vamos a apuntar”. Y obviamente ahí vieron la necesidad y vieron que obviamente son muy importantes y que como actores debemos participar todos para poder transformar nuestro desarrollo rural, alcanzarlo de cierto modo. (Actor Institucional, 6 de agosto de 2014).

Por supuesto, el Consejo en estas condiciones ve limitada su actuación en las políticas públicas de desarrollo rural en varias dimensiones. La primera dimensión, la participación, se transforma en un tema figurativo y no de pensarse las políticas públicas para el territorio. la segunda dimensión, la económica, se transforma en una correa de transmisión de intereses concretos y puntuales que no llevan a la transformación de las condiciones de vida de los habitantes del municipio, sino en pequeños sectores que logran posicionar sus intereses en este espacio. La tercera dimensión, la política, entendida como la política pública, la intervención del gobierno se direcciona desde arriba hacia abajo y no se



construye de abajo hacia arriba. Así, será muy fácil que la política se concentre en criterios técnicos y no sociales.

En relación a la Escuela Campesina, este es un espacio que combina varios elementos de forma simultánea. Es una organización de base campesina; es un mecanismo de participación de la comunidad en la toma de decisiones colectiva; es un espacio de formación política, social y productiva. Como se indica en la tabla 6, este es un escenario que se creó aproximadamente a principios del año 2000. El objetivo de esta escuela, según lo indica CEIBA, es:

Promover la autonomía, el fortalecimiento de capacidades y el manejo ambiental del territorio, en comunidades campesinas, desde la organización comunitaria, el aprovechamiento integral de los recursos y la producción con un enfoque de sostenibilidad ecológica, de derechos y de equidad de género. (Corporación Para La Educación Integral Y El Bienestar Ambiental, 2014).

En este caso entrevistamos a varios líderes de la vereda El Socorro y a partir de sus relatos se reconstruyó el funcionamiento de Escuela Campesina sobre el que se quiere llamar la atención como espacio de participación ciudadana efectiva y que permitirá analizar cómo se construye, en el territorio, desde lo micro, la relación que se ha querido explorar en este trabajo de grado: desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana. Por supuesto, se trata de un espacio local que traslada el análisis de cómo construir políticas públicas desde la comunidad o desde abajo hacia arriba.

En primer lugar, el proceso de toma de decisiones se ha transformado a medida que se avanza en la formación. Al decir de los entrevistados, la toma de decisiones en Escuela Campesina es colectiva de forma efectiva, ha contribuido en este sentido la forma de trabajo por comisiones porque cada una de las personas va mejorando la forma de expresarse, pierden la pena al enfrentarse a un grupo y se ubican según sus fortalezas. Esto quiere decir que además de lograr expresarse en público, los campesinos, desarrollan una fortaleza en sus argumentos sobre la base del conocimiento e información de la que disponen. A partir de allí adquieren mayor autonomía en sus ideas y la capacidad para expresarlas.

Nosotros por medio de escuela campesina hemos aprendido a hablar, nosotros íbamos a una reunión y no nos dejaban o no éramos capaz de expresarnos, uno siempre iba a escuchar y por medio de la escuela se ha aprendido mucho, hablamos mucho, cuando iniciamos no éramos así, sino que ha sido un proceso, siempre darle la oportunidad a la otra persona, para ir soltando y botando la pena, me parece que hemos aprendido mucho eso, lo de formación de líderes ha sido muy importante por medio de los trabajos que se han hecho, de la comisión del trapiche, entonces es más difícil al comienzo hablar en grupo, entonces por medio de las comisiones las personas van adquiriendo confianza para trabajar...entonces por medio de las comisiones se ha dado mucho la formación de líderes y que las personas despierten las capacidades que tienen, porque en grupo es más difícil aunque tenemos la oportunidad de hablar pero es más difícil... (Actor Social, 5 de agosto de 2014)

En segundo lugar, el desarrollo rural se construye a pequeña escala y sobre la base del conocimiento del territorio y de las necesidades de sus pobladores. Esto quiere decir que para llegar a este punto las y los campesinos han pasado y siguen pasando por un proceso de aprendizaje colectivo que involucra tanto asesores como productores. A través de esta estrategia se construye formación en el fortalecimiento de capacidades. A su vez, ésta les permite estudiar y analizar sus necesidades desde el conocimiento en campo y a partir de allí identificar problemas y posibles soluciones a partir de propuestas creadas por la comunidad.

A este proceso se suma un tercer elemento, seguimiento y retroalimentación, con ello la comunidad va revisando si la propuesta es efectiva o no y corregir las fallas que presente. Es destacado en este sentido el valor que le asignan al intercambio de conocimiento y experiencias pues se ubican en un mismo plano tanto campesinos como asesores del proceso, esto es, se transforma la relación vertical entre el técnico y el campesino.

...nosotros ahora decimos un momentico vamos a ver si eso nos sirve y empieza a pensar... por qué no nos hacen un acompañamiento a hacer los análisis, a mirar realmente cuáles son nuestras necesidades y a mirar cómo nos retroalimentamos, porque de alguna manera ellos de nosotros también absorben, también aprenden... (Actor Social, 5 de agosto de 2014)

En tercer lugar, el potencial que otorga trabajar en grupo y la transformación de los líderes en formador de formadores. Desde esta visión las políticas públicas las personas que participan dejan de ser receptores para transformarse en constructores y actores que aportan con su conocimiento en función de los conocimientos que otorga la experiencia. En este sentido, el proceso formativo de escuela campesina ha permitido fortalecer en las y los campesinos de la vereda un nivel de conocimiento crítico que les ayuda a reflexionar sobre

sus prácticas y las de las instituciones; sobre la conveniencia o no de aceptar proyectos en el territorio y, en especial, sobre el análisis de los impactos y consecuencias de estos en el territorio. Esto se traduce en el empoderamiento de las comunidades y la apropiación de su territorio, dos aspectos claves en la construcción de políticas públicas con público.

Aquí, como alrededor de la organización, fue como una necesidad de agruparnos, de trabajar en conjunto, de trabajar unidos, porque anteriormente la vereda era un poco desunida y fuimos buscando, ahora ya con estos jóvenes, cómo unimos, cómo trabajar en grupo, porque es que el trabajo en grupo vemos que nos da más resultados, porque uno solo por más que voltee, no hace lo que hace el grupo, llámese convite, llámese... así trabajando en grupo, en camino, arreglando caminos o trabajando en el trapiche, cantidad de cosas que hacemos en grupo. (Actor Social, 4 de agosto de 2014).

Finalmente, cabe destacar que los tres elementos aquí abordados en relación al espacio de participación Escuela Campesina contribuyen en la reflexión de la construcción de políticas públicas de desarrollo rural con la participación activa de las y los campesinos. De esta forma, estos tres aspectos aportan luces sobre qué aspectos deben prevalecer en la formulación: empoderamiento, conocimiento del territorio y valoración de los saberes campesinos por las experiencias vividas. Sin el reconocimiento de estos tres aspectos resulta instrumental hacer un llamado a las comunidades a participar y en esta medida se traduce en acercar a los campesinos y productores para legitimar decisiones a través de la formalización de documentos, no así, en incidencia efectiva en las políticas públicas de las comunidades rurales.

### **Mecanismos de información, consulta y apaciguamiento en Andes**

Según los actores institucionales entrevistados, el principal mecanismo de información son las reuniones de Asocomunal que se realizan cada 15 o 20 días en la Alcaldía. A partir de éstas se le informa a la comunidad, a través de sus líderes, la ejecución de proyectos o actividades de interés de las que pueden ser partícipes los habitantes de las veredas. A su vez, las brigadas agropecuarias que realizan en las zonas rurales del municipio. Uno de los principios que guía la información a la comunidad son las reuniones periódicas que realiza el equipo de la Alcaldía que les permite a cada uno de los funcionarios conocer de primera mano las actividades que todos los funcionarios de la dependencia realizan y por lo tanto

estar en capacidad de resolver cualquier inquietud relacionada con el tema agropecuario, ambiental o rural. En la página WEB del municipio también es posible acceder a los informes de gestión de la alcaldía aunque ésta no es una herramienta muy empleada por las comunidades rurales.

Por su parte, en relación a los mecanismos de consulta éstos son utilizados en forma recurrente a partir de dos espacios. El primero, el CMDR, en éste se consulta a los asistentes sobre la viabilidad de los proyectos a formular en el ámbito rural y con impacto municipal. El segundo, a partir de una de las líneas de acción del proyecto integral hidroeléctrico Ituango, en asesoría de la Gobernación de Antioquia se crearon las Asambleas Comunitarias donde varios líderes se unieron para decidir los proyectos priorizados, posterior a ello, se realizó un proceso electoral en el municipio donde fueron elegidos por la comunidad los siguientes proyectos: (1) descentralización cultural a las zonas rurales, (2) una emisora pública, (3) adecuación de la plaza de mercado y (4) formación de líderes y lideresas.

En relación al apaciguamiento, llama la atención porque aún el municipio no ha desarrollado o promovido capacidades en la formulación de proyectos en el CMDR como sí se comprobó en el caso de Andes. No obstante, las dinámicas de apaciguamiento son fuertes en el tema de control social y veeduría ciudadana. Un tema que fue recurrente en cada una de las entrevistas realizadas en el municipio. En este marco, el apaciguamiento se materializa por esta vía a partir del énfasis que han puesto cada una de las instituciones: el municipio, el departamento y la Hidroeléctrica. Como principal estrategia está representada en la formación tipo diplomado en control social del que hacen parte 20 líderes del municipio incluyendo funcionarios de la Alcaldía. Entre los temas de trabajo están la ética de lo público y la resolución de conflictos, formación que es llevada a cabo en convenio entre la Gobernación de Antioquia y la Escuela Superior de Administración Pública.

En síntesis, en el municipio de Liborina se observan debilidades y fortalezas en el tema de participación y desarrollo rural. De un lado, fue posible evidenciar que aunque existen procesos significativos como Escuela Campesina, el ciudadano común aún no desarrolla la

autonomía propia para incidir en las políticas públicas. De otro lado, la institucionalidad se concentra un proceso de veeduría ciudadana que más que un efectivo control social por parte de la ciudadanía se concentra en un ejercicio básico de rendición de cuentas donde el ciudadano no puede entrar a revisar en qué forma se están invirtiendo efectivamente los recursos. Así mismo, cabe destacar la apuesta institucional que existe en el municipio en la consolidación del tema rural desde la Alcaldía, ejercicio que fue posible corroborar a partir de, primero, una Secretaría de Agricultura; segundo, catorce funcionarios que desempeñan su labor en esta dependencia.

### **5.3. Participación ciudadana y escenarios de participación en el municipio de San Roque**

De los tres municipios, San Roque fue afectado en mayor proporción por el conflicto armado<sup>6</sup>. Este mismo conflicto, como causa o como consecuencia, desarticula procesos organizativos y limita las dinámicas de participación ciudadana en la medida en que el miedo se vuelve cotidiano y ejerce una mayor presión sobre los efectos de intervenir en política. Aún así, en el ejercicio de encuestas y entrevistas realizadas en este municipio fue posible constatar dinámicas activas en el control social que ejercen las y los ciudadanos a través de veedurías; conciencia sobre sus derechos como ciudadanos; conocimiento sobre las dinámicas municipales no obstante no participar de ellas y fuertes procesos organizativos, entre otras.

Más allá de la formalidad del PMD 2012-2015 donde se enuncia como compromiso de planeación la participación social, es posible inferir que las y los ciudadanos de San Roque cuentan con un buen nivel de formación y conocimientos ciudadanos que hacen del proceso un asunto dinámico y activo. Así el proceso de formulación fue realizado a través de la reunión en núcleos zonales que agrupó a los pobladores de corregimientos y veredas. A través de estos eventos, difundidos mediante convocatoria pública, las comunidades

---

<sup>6</sup> Entre 1990 y el 2012 fueron asesinadas en el municipio, en su mayoría por grupos paramilitares, 311 personas, como momentos históricos trágicos el año 1996 con 58 personas asesinadas y el año 2003 con 45 personas asesinadas. (Observatorio Del Programa Presidencial De Dh Y Dih & Vicepresidencia De La República, 2013)

plantearon las principales necesidades insatisfechas y sobre esta base los funcionarios proyectaron posibles proyectos de intervención para dar respuesta a estas demandas. Posterior a ello, una vez el plan queda elaborado, su socialización se realizó a través de Asocomunal, es decir, en la reunión de todos los presidentes de Junta, donde se refrendaron las propuestas.

Ahora bien, según las posiciones de los actores sociales es estratégico que los habitantes de los municipios logren incidir sobre las políticas, programas y proyectos que a futuro los van a beneficiar o afectar, esto sólo es posible si sus ideas quedan, por lo menos, enunciadas en el Plan de Desarrollo. Sin embargo, de un lado son pocos los Alcaldes que han logrado articular programa de gobierno, plan de desarrollo y ejecución del mismo; de otro lado, acceder a proyectos departamentales y nacionales que posibiliten llevar a buen término las propuestas allí contempladas por los municipios. Es posible ejemplificar lo anterior con la política de vivienda que ha tenido los mayores obstáculos hasta el momento y que impide el cumplimiento de las propuestas realizadas tanto por la comunidad como por el Alcalde municipal.

Yo pienso que positivo si es que las personas incidan, lo que sucede es que debido a que uno llena eso con unas ilusiones y luego no se cumple a veces la gente a medida que avanzan las administraciones empiezan a no creer, entonces viene un problema y es que para el próximo plan de desarrollo quien sabe si la gente va a estar participativa, eso es una cosa que a uno lo va previniendo, porque si miramos el plan de desarrollo no va de la mano de lo que se compromete un alcalde... (Actor Social, 12 de agosto de 2014).

Los efectos del incumplimiento institucional crean las condiciones propicias para la falta de confianza en las instituciones y el grado de legitimidad en la participación. Con ello se avanza en la ruta de la formalidad y el cumplimiento de la norma que plantea la obligatoriedad de la participación en la formulación de los planes de desarrollo, pero no, en llevar a la práctica la solución de demandas insatisfechas y que requieren de la intervención gubernamental. A su vez y como se observará en páginas posteriores la acción de los alcaldes está ampliamente limitada por la incidencia de las políticas nacionales y departamentales y el grado de dependencia de Sistema General de Participaciones –en adelante SGP- que inscribe la ejecución de recursos a una destinación específica: 58,5%

educación, 24,5% salud, 5,4% agua potable y saneamiento básico, 11,6% propósito general y 4% asignaciones especiales (Departamento Nacional De Planeación, 2013: 6).

**Tabla 7.** Espacios de participación municipio de San Roque

Espacio	Descripción general	Participantes
Planes de Desarrollo Municipal 2012-2015	Estos espacios están reglamentados por la ley 152 de 1994, artículo 3. Es un deber del alcalde electo. Se desarrolló a través de la estrategia Encuentros Comunitarios y con la asesoría de un experto en planes de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Juntas de Acción Comunal</li> <li>-Asocomunal</li> <li>-Núcleos Zonales</li> </ul>
Juntas de Acción Comunal –JAC-	Su constitución y funcionamiento está reglamentado por la Ley 743 de 2002. Son espacios donde las comunidades de las veredas participan y toman decisiones para su territorio. En el municipio de Liborina estas entidades están debilitadas en su mayoría y no funcionan.	<p>Pueden hacer parte de las JAC los propietarios de tierra que son habitantes de la vereda. Las personas que no son propietarias pueden asistir a las reuniones, pero no tienen voz, ni acceso a los beneficios de la Junta.</p> <p>65 Juntas en el municipio y Asocomunal</p>
Asociaciones de productores	Es una figura asociativa para acceder a los recursos del Estado y coparticipar en las decisiones de formulación y seguimiento de los programas rurales. Son actores que intermedian intereses entre los productores veredales y el Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capasol</li> <li>- Asomusafu</li> <li>-Siembra</li> <li>- Gama</li> <li>- Asproasan</li> <li>-Ecodula</li> <li>-ASEP</li> <li>-Asociación de mujeres ambientalistas</li> <li>-Asociación de madereros</li> <li>-Asoasan</li> <li>-Cooperativa San Roque</li> <li>-Empresa Comunitaria La Pureza</li> <li>-Asociación de mujeres la Esperanza</li> <li>-Amupro</li> <li>-Ascoop</li> <li>-Amucris</li> </ul>
Consejo Municipal de Desarrollo Rural –CMDR-	Está reglamentado por la Ley 101 de 1993, artículo 61. Es presidido por el alcalde del municipio quien lo convoca. Es el principal espacio de concertación del desarrollo rural a través de proyectos y veeduría a la ejecución de los mismos en el territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participan 46 miembros entre los que se pueden mencionar:</li> <li>-UMATA</li> <li>-Oficina de Desarrollo Comunitario</li> <li>-Alcalde</li> <li>-1 Concejal</li> <li>-Empresa Comunitaria La Pureza</li> <li>-Cooperativa de caficultores</li> <li>-Banco agrario</li> </ul>

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

En relación a las JAC del municipio y como lo indicaron los actores institucionales entrevistados el desarrollo se canaliza a través de estas entidades comunitarias. Desde su perspectiva en el municipio éstas están hoy fortalecidas y en todas las veredas se cuenta con la Junta debidamente formalizada y en funcionamiento. A su vez, existe un espacio especial de reunión exclusivamente construido para la Asocomunal y todo proyecto de intervención, sea de la administración municipal, departamental o de la Corporación Autónoma se gestiona a partir de este espacio.

De esta forma y al momento de estar en campo todas las Juntas del municipio se encontraban en capacitación para acceder a recursos de los proyectos programa de Intercambio de Servicios –Priser- creados por Cornare e implementados a través de la estrategia de presupuesto participativo donde los actores comunales formulan y ejecutan proyectos con impacto en la recuperación y restauración de los recursos naturales.

...el proyecto puede ser de cuarenta o cincuenta millones pesos pero Cornare sí le pone un límite a su participación, entonces la comunidad también ahí tiene la oportunidad de ser autogestoras pues de sus propios recursos, de su propio desarrollo. Entonces ¿qué hacen ellos?, ellos cuentan y comienzan a hacer propuestas basados en veinte millones de pesos que les aporta la corporación Cornare pero ellos ya ahí entra a jugar la gestión de ellos, la autogestión, entonces ellos dicen “bueno municipio, Cornare nos pone esto ¿cuánto nos va colocar ustedes? Nosotros como comunidad cuánto vamos a aportar”, porque también otro cosa interesante del proyecto es que aparte del trabajo que genera, el trabajo comunitario es digamos, la administración de esos recursos es por cuenta de ellos, la gestión de recursos es por cuenta de ellos y se han vuelto entonces muy buenos en esa tarea, porque ya aprendieron a darle valor a su trabajo... (Actor Institucional, 11 de agosto de 2014a)

Así mismo, el concurso de iniciativas comunitarias liderado por la Gobernación de Antioquia donde las Juntas, en la asesoría de la oficina de desarrollo comunitario presentan proyectos con impacto veredal y comunitario para mejorar las condiciones de vida de sus pobladores. En el caso de este año presentaron alrededor de 11 proyectos pero sin salir beneficiado con alguno de ellos. En épocas pasadas las comunidades ganaron con los proyectos productivos en bonanza cafetera, un proceso de abono y poda del café; y la siembra de frijol, un proyecto que inició con la ejecución de la JAC y que posteriormente se extendió a toda la vereda y hoy en día comercializan en la ciudad de Medellín.



En el caso de San Roque, aunque persisten las condiciones de pobreza en las zonas rurales, se puede afirmar que éstas son significativamente mejores en relación a los municipios de Andes y Liborina. A diferencia de estos dos en este municipio Nordesteño las dinámicas comunitarias y su funcionamiento aún en condiciones de conflicto obedecen a la conciencia de las y los pobladores en relación a los beneficios de las actividades colectivas y el proceso organizativo de la comunidad. Éstas pueden ser constatadas en el gráfico 4, en similar situación a la de Liborina en cuanto a las actividades comunitarias pero sobre las que se puede llamar la atención porque a diferencia de este municipio los pobladores de san Roque tienen condiciones de vida significativamente mejores a este municipio del occidente.

**Gráfico 4.** Participación de la comunidad en el desarrollo rural municipio de San Roque



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

Tal fortaleza de las Juntas indicada por los actores institucionales es relativa según afirman los actores sociales. Desde su perspectiva, las JAC del municipio están hoy en día debilitadas por varios factores. En primer lugar, por la ausencia de auxilios de participación de los líderes que dificultan la movilidad para participar en eventos. En segundo lugar, porque la priorización de proyectos es realizada desde la administración municipal con las Juntas que hicieron parte del proceso electoral del actual alcalde, según los entrevistados, esto equivale al 20% de las Juntas del municipio, que se traduce en la exclusión del 80% restante. Frente a este último fenómeno se observa una similitud con el caso de Liborina y que constata el uso de las JAC como maquinarias políticas electorales y que para efectos

prácticos del desarrollo rural generan la exclusión y marginación de comunidades enteras a raíz de la elección del mandatario contrario.

...entonces nos pasa lo que nos pasó el sábado acá, que todo el mundo se fue en contra de la administración porque primero no tienen ese beneficio y segundo la priorización es a través de los que estuvieron con la administración y no con el resto que son el 80%, los comunales son el eje de desarrollo, primero saben la idiosincrasia de la vereda y las necesidades, pero la administración debe darles la mano y como no se las dan es muy duro, como decía un campesino el sábado, trabajos que nos han hecho en la vereda en toda la historia de San Roque como es hacer una obra de una carretera y tienen contratistas de Medellín, que una obra de carretera no es una obra maestra. (Actor Social, 12 de agosto de 2014)

En relación a las asociaciones de productores éstos numerosas y diversas en el municipio (ver tabla 7). Entre éstas se pueden destacar ambientalistas, agrícolas, agropecuarias, entre otras. Llama además la atención del alto grado de organización de las mujeres en el campo productivo, muchas de ellas, incluso, en los temas agropecuarios donde la tradición masculina ha sido predominante. En el municipio fue común encontrar líderes que hacían parte, en forma simultánea, de varias asociaciones, así por ejemplo, un actor podía estar en representación de varias asociaciones de productores al mismo tiempo pero representando intereses diversos.

La asociatividad en el municipio ha sido el resultado de un proceso organizativo espontáneo que surge como iniciativa para superar las barreras estructurales de comercialización de sus productos. Las instituciones han contribuido positivamente facilitando el acceso de los productores, no sólo a recursos del Estado, a su vez, a capacitaciones de entidades nacionales e internacionales para el fortalecimiento de la producción y comercialización. Sin embargo, estos procesos también han sido socavados por intermediarios e instituciones que a través de sus políticas han contribuido negativamente en la desarticulación de estos procesos.

De forma similar al municipio de Andes, la asociatividad como espacio de participación ha tendido puentes hacia la equidad y la inclusión de la mujer en el campo productivo. Esto se traduce para efectos de la participación ciudadana en una autonomía económica que a futuro puede potenciar la participación de la mujer en los procesos decisionales. De hecho, llama la atención que en estos dos municipios existieran concejales mujeres y ambas

provenientes de zonas rurales y lideresas de procesos productivos en sus zonas de origen. La participación en este espacio se materializa por la vía de la toma de decisiones de forma colectiva a través de asambleas de socios y su incidencia en políticas a través de su participación en el CMDR de San Roque.

Entre las principales debilidades constatadas y que inciden negativamente en el desarrollo rural y en su posible incidencia en las políticas públicas se ubicaron dos. En primer lugar, la dependencia de los recursos del Estado y la ausencia de autonomía en su propia gestión. Se observó en varias de las asociaciones y empresas comunitarias un paternalismo estatal que al momento de acabarse liquidan la asociación. En este campo también fue evidenciado que las presiones por los mecanismos de formalización de las sociedades también contribuyen hacia su disolución. En segundo lugar, la incidencia negativa de los partidos políticos en el apoyo institucional municipal, en la medida que todo grupo que no esté con el alcalde electo queda marginado, al igual que las Juntas, de los proyectos productivos para estas entidades.

En relación al CMDR, éste fue creado en el año 2006 y en sus inicios logró articularse a varias iniciativas de alto impacto en el municipio y el departamento como fue en su momento la seguridad alimentaria a través de los convenios FAO-MANÁ y MANÁ-COREDI. Este escenario por ley debe reunirse cuatro veces en el año y como principales funciones tiene ser garantes de las políticas de desarrollo rural en el municipio y la adecuada inversión y ejecución de los recursos direccionados para la población rural. En la actualidad, al igual que Andes y Liborina, se encuentra en proceso de reactivación a raíz de su pérdida de funcionamiento en el período de gobierno departamental 2008-2011.

Para lograr este cometido, la UMATA, quien lidera el espacio, se ha propuesto crear una nueva junta, establecer nuevos reglamentos y propender por la continuidad de los programas y proyectos que ejecuta en la actualidad la administración municipal. Sumado a lo anterior se puede destacar un liderazgo de la Unidad en promover en el Consejo no sólo funciones de vigilancia y control en la ejecución de los proyectos y recursos, a su vez, se

trata de direccionar el espacio para proponer ideas de desarrollo que impacten positivamente en las comunidades campesinas del municipio.

Lo que buscamos desde el Concejo Municipal de Desarrollo Rural no es solamente vigilar, no es solamente controlar, sino también proponer ideas, proponer ideas de desarrollo, ideas que impacten a nuestros campesinos, a nuestros grupos organizados, que podamos presentar proyectos a las entidades públicas y privadas, que busquemos el desarrollo de la mano con esta administración y con ellos llevar a buenos términos todas las iniciativas que desde ellos mismos parten por medio de sus comunidades... (Actor Institucional, 11 de agosto de 2014b)

Como se ha venido planteando, la reactivación de estos espacios ha estado determinada por dos factores. Primero, la Gobernación de Antioquia, a través de la Secretaría de Agricultura y la Fundación El Cinco, ha desarrollado un proceso de consolidación de los CMDR en varios municipios del departamento, anticipándose al proceso de Pacto Agrario. Segundo, el Pacto Agrario, estrategia diseñada por Ministerio de Agricultura para recabar información sobre las principales problemáticas de los municipios en materia rural. A raíz de esta última iniciativa el municipio de San Roque, con el aval del CMDR presenta dos proyectos productivos: (1) mejoramiento de ochenta hectáreas de caña (renovación de cultivos) y (2) mejoramiento y dotación de tres trapiches comunitarios.

Desde la perspectiva de sus fortalezas y debilidades como espacio participación y su contribución a las políticas de desarrollo rural se evidenció lo siguiente. La principal fortaleza de este Consejo, a diferencia de lo que sucede en Andes y Liborina, es su lato grado de articulación en la subregión. Así fue posible corroborar que existe en funcionamiento, aunque dicho sea de paso, con graves dificultades, una central de mieles de la región del nordeste donde se enlazan los municipios de Santo Domingo, Cisneros y San Roque. De igual forma, el CMDR ha participado de espacios de discusión para lograr articular iniciativas regionales aunque éstos no hayan prosperado aún se trata de los primeros pasos hacia niveles de coordinación y articulación productiva en el ámbito regional.

...donde participamos, por lo general siempre voy yo con el director de la UMATA porque esto es cuestión de tiempo, de voluntad, de sentido de pertenencia, de querer contribuir en esta parte y todo se ha ido en armar procesos y proyectos a nivel de toda la zona que viene siendo Nordeste, porque ahora están direccionando que todos los proyectos productivos se hagan a nivel de subregión, entonces nos encontramos en los encuentro en Yolombó que el de Maceo

dice que él le apunta al cacao el de Amalfi dice que él le apunta al turismo, San Roque dice que le apunta a la caña, de pronto Caracolí en la parte del ganado, entonces todos tiran para un lado y que todos miremos hacia un mismo ideal es imposible... (Agente Económico, 12 de agosto de 2014)

La central de mieles fue una de las alternativas que se crearon por solicitud del Consejo de Desarrollo Rural cuando operaba o mejor cuando operaba no cuando nos llamaron, subían los precios de la panela, las reglas del Invima, entonces dijimos hagamos una central de mieles, se unieron Santo Domingo, Cisneros y San Roque con auxilio de la Gobernación de Antioquia para hacer esa central de miles. porque iba a ser una forma de nosotros ahorrar combustible a favor del medio ambiente, se ahorra trabajadores, la gente entonces donde íbamos a trabajar a sacar 2 jornadas para sacar 20 cargas de panela o 4 toneladas íbamos a trabajar la misma producción sacando la miel y con menos inversión... (Actor Social, 12 de agosto de 2014)

En cuanto a sus debilidades, fue posible identificar al menos cinco en varios campos. En primer lugar, en relación a la articulación municipio-departamento, coinciden los actores entrevistados en indicar que éstas están demasiado estructuradas desde una visión externa que desconoce las particularidades del municipio y se concentran en el tema específico educación, desconociendo así otras necesidades de mayor relevancia y las necesidades territoriales locales. En segundo lugar, la falta de asistencia de la mayoría de representantes en este Consejo ha limitado el proceso decisonal, se destaca además en el este campo, la importancia estratégica de un actor como el Banco Agrario y quien representa las mayores limitantes por el cambio constante de su gerente y representante por el sector financiero en el CMDR. En tercer lugar, la falta de voluntad política por parte de los alcaldes en quien recae presidir y convocar este espacio.

Finalmente, una cuarta debilidad y en el campo de la participación la de mayor impacto, es la instrumentalización de los CMDR para la firma de los proyectos a gestionar. Esta última a su vez como consecuencia de la debilidad misma del espacio y la ausencia de continuidad en los procesos que hacen de la participación una estrategia que legitima decisiones, pero no, una forma de construir políticas públicas de desarrollo rural. Esta es una situación que para varios de los entrevistados no representa, ni una novedad, ni un tema aislado y mucho menos exclusivo del municipio de San Roque, pues, como fue constatado en encuentros con otros CMDR es un tema generalizado y una constante de estos espacios de participación rural.

Si claro, y aprovechan mucho al campesino que este conformado y representando a alguna organización lo utilizan para la firma, eso es lo que se da en este municipio y no es solo en San

Roque porque yo que he estado en representación en el Oriente y en el Nordeste todos se quejan del mismo problema, que los utilizan para la firma, para el convenio específico. Otro problema que hemos tenido es que el representante del Banco Agrario ha sido un problema en este municipio. (Actor Social, 12 de agosto de 2014).

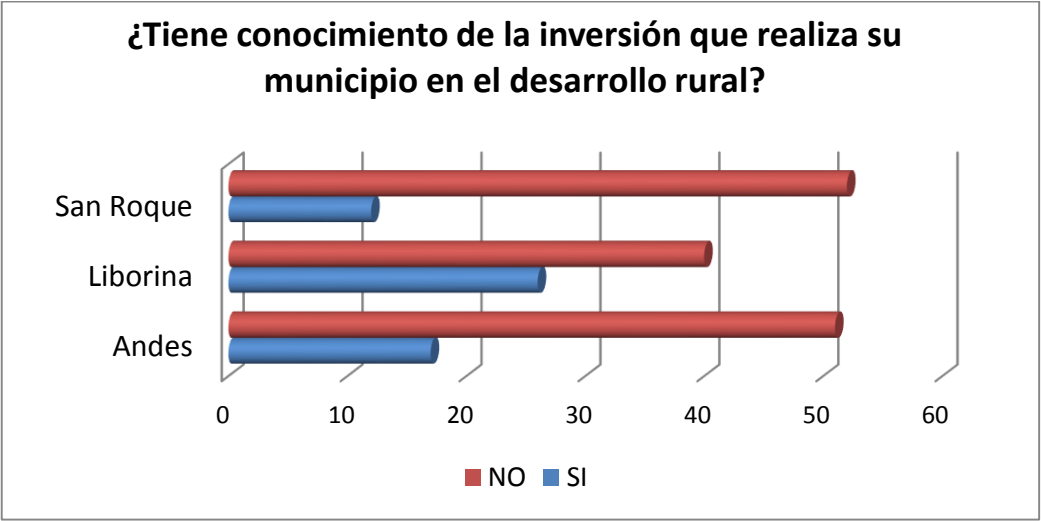
### **Mecanismos de información, consulta y apaciguamiento en San Roque**

Según lo planteado por los actores institucionales, en el municipio existen gran variedad de mecanismos de información entre los que se pueden destacar: (a) página web municipal, (b) emisora pública, (c) periódico anual del informe de gestión, (d) veedurías ciudadanas, (e) JAC, (f) jornadas descentralizadas de la Alcaldía en las veredas y (g) atención en las distintas dependencias frente a quejas, dudas o inquietudes. Destacan en este sentido los funcionarios entrevistados que el municipio en su totalidad tiene acceso a internet y el contacto permanente que se tiene con la comunidad de las veredas por las distintas actividades que se realizan allí de forma periódica. De otro lado, los actores sociales identifican como principal barrera para el acceso a la información los niveles de analfabetismo que aún persisten en el municipio y la ausencia de maestros en varias de las veredas a causa de los traslados.

Se observó además en campo las debilidades que presentan el mecanismo de consulta, así como formas más evolucionadas de participación, que se ha enunciado como apaciguamiento y que a su vez revela la presencia de una transformación de la participación a partir de los procesos de acompañamiento técnico en la formulación por ejemplo. Como único y exclusivo mecanismo de consulta se evidencian los eventos realizados a partir de la formulación del plan de desarrollo. Como mecanismo de apaciguamiento en especial se destaca el tema de las capacitaciones que viene realizando Cornare para la implementación de los Priser. En éste último se destaca, además, la ausencia de especialización de los líderes y la participación de las mismas personas en todos los espacios. De esta forma, la participación no es cualificada en la medida en que se desconocen las principales problemáticas; así mismo, se evidencia una falta de continuidad por el modelo de prestación de servicios de las instituciones y que limitan el funcionamiento de los espacios a través del mismo personal.

Para finalizar este capítulo resulta pertinente presentar al lector un gráfico que nos permite no sólo reflexionar sobre la efectividad de los mecanismos de información en los tres municipios, sino a su vez, una herramienta que es muy utilizada en ciencia política como indicativo de apropiación y de empoderamiento de las comunidades sobre los temas públicos que afectan sus municipios. Se trata, como se observa en el gráfico 5, de la inversión que realiza el municipio. De éste se puede inferir y concluir lo siguiente. Mayor conocimiento de la inversión revela un empoderamiento de la población sobre los temas públicos; el reconocimiento es a su vez una visibilización del tema porque la inversión es significativa al punto que se llega a evidenciar. No obstante, no es posible concluir que este mayor conocimiento sea un indicativo de los cambios en la participación ciudadana. Este es el caso de Liborina un municipio donde en la actualidad varios actores centran sus esfuerzos en consolidar la cultura de las veedurías ciudadanas y el control social.

**Gráfico 5.** Conocimiento de la inversión en desarrollo rural en los municipios de Andes, Liborina y san Roque



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas.

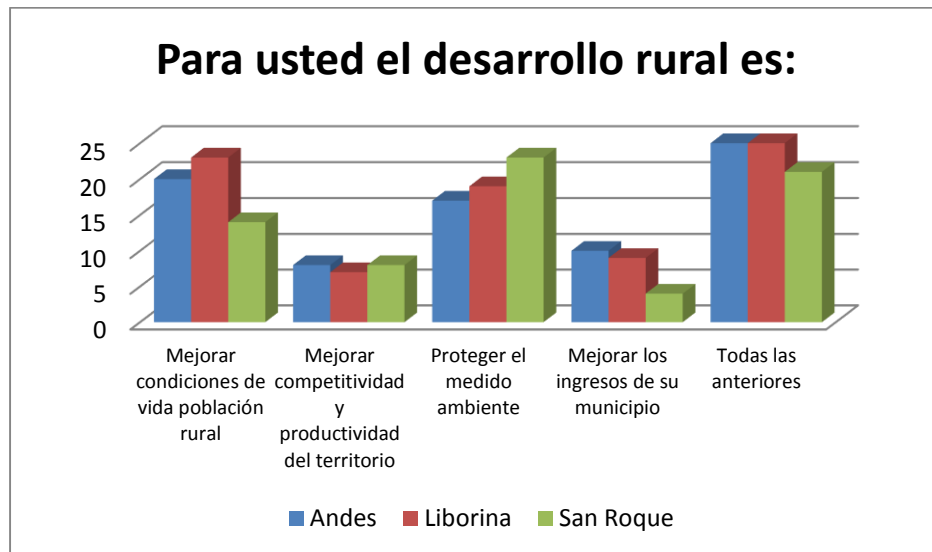
## **Capítulo 6. Demandas de las y los ciudadanos y respuesta institucional frente al desarrollo rural**

Existen indicios que llevan a plantear un cambio en las estrategias de consolidación del desarrollo rural en el país, aún en estas condiciones, varios autores coinciden en destacar la cuestión agraria como un tema no resuelto (Fajardo M., 2001; Kay & Salazar, 2001; Legrand, 1994; Machado C., 2002). Contrario a ello, el modelo actual ha tendido a profundizar las desigualdades, en particular en los escenarios rurales, de hecho, este modelo de desarrollo revela mayores problemas de equidad, educación, empleo, concentración de recursos y por lo tanto, profundización de la pobreza.

El gráfico 6 nos ilustra muy bien las percepciones que tienen las y los ciudadanos de los territorios analizados frente al desarrollo rural, como se constatará en las siguientes páginas, de esta percepción dependerá la importancia que le asignan a uno u otro tema en materia de desarrollo rural y el nivel de incidencia. Por ejemplo, en el caso de en el caso de San Roque, proteger el medio ambiente constituye la principal prioridad del desarrollo rural, mientras, por ejemplo, por las precariedades que enfrenta, para los habitantes de Liborina es prioritario el tema de mejorar las condiciones de vida de la población rural, esto es coherente con lo constatado por los funcionarios pues existen corregimientos con necesidades básicas insatisfechas en materia de acueducto, un tema ya resuelto tanto en Andes, como en San Roque. A su vez, llama la atención que para un porcentaje igual de personas Andes y Liborina, todas las anteriores fue la respuesta mayoritaria e igual.



**Gráfico 6.** Percepción del desarrollo rural



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

Estos imaginarios permiten constatar, entre otros temas, el posicionamiento del tema ambiental y contrario a ello el no posicionamiento del tema de competitividad y productividad, conceptos hoy en boga por la institucionalidad nacional y departamental. Ahora bien, en clave de obstáculos, el desarrollo rural enfrenta barreras estructurales aún no resueltas, entre los que se pueden destacar al menos siete: 1) Debilidad institucional, 2) Bajo desarrollo de los mercados, 3) Concentración de la tierra, 4) desplazamiento forzado permanente, 5) reproducción de estructuras pre-modernas o dualismo funcional (convivencia de la modernidad con el atraso), 6) enfoques que priorizan el crecimiento económico en contraposición al buen- vivir, o las necesidades de la población, 7) Modelo económico neoliberal que trata a todos los sectores por igual. A lo anterior se le suman los elementos planteados por Machado (1996), quien en clave de *estructura agraria*, afirma que en Colombia existe una “*estructura de la propiedad y la tenencia marcadamente desigual y bimodal*” (Machado C., 1996: 2).

Como veremos, estos y otros elementos han sido esbozados por los actores sociales y agentes económicos entrevistados y presentados a modo de mapa conceptual como las

<sup>7</sup> La *bimodalidad* expresa dos extremos en la posesión y el uso de la propiedad, de un lado la gran propiedad en manos de unos pocos, y de otro, la pequeña propiedad en manos de muchos (Machado C., 2002: 38)

demandas hechas por ellos ante los espacios de participación descritos en el capítulo anterior. De igual forma, las respuestas a estas demandas que más allá de ser plasmados en los planes de desarrollo fue posible constatar respuestas en varios frentes: el nacional, el departamental y el extraestatal.

Así el objetivo de este capítulo es identificar las demandas propuestas por los actores sociales y agentes económicos en relación al desarrollo rural y la respuesta institucional por los actores del territorio. El capítulo está dividido en dos partes. En la primera parte se presentan las demandas explicadas a partir de los elementos comunes y diferenciadores de cada uno de los municipios estudiados con base en un mapa conceptual elaborado. En la segunda parte las respuestas institucionales de los actores del territorio que se dividen en cuatro según el tipo de actor: nacional, departamental, municipal y extrainstitucional<sup>8</sup>.

### **6.1. Demandas actores sociales y agentes económicos**

Al realizar un mapeo de las demandas de los actores sociales y agentes económicos en relación a las necesidades que deben ser resueltas a través de las políticas públicas fue posible identificar, en primer lugar, temas comunes a los tres municipios; en segundo lugar, temas comunes a dos de los tres municipios; y en tercer lugar, temas específicos de cada uno de ellos. Es del caso hacer mención que aunque estos últimos fueron mencionados de forma específica para cada uno de los territorios no por ello dejan de ser temas estructurales que requieren de una respuesta que trascienda un simple proyecto de intervención.

Para elaborar una descripción detallada de estas demandas se diseñó un mapa donde se indica en un círculo de color los temas comunes (ver figura 1). En los temas comunes a los tres municipios (ver círculo rojo) se encontró: (1) urgencia de una política pública de desarrollo rural, (2) políticas con conocimiento territorial, (3) vías terciarias y secundarias, (4) asistencia técnica y recursos para las UMATAS, (5) capacitación y formación y (6) el triángulo: precios-comercialización-intermediarios. Estos seis puntos representan, desde el punto de vista analítico y desde la visión de los analistas del desarrollo rural, problemas

---

<sup>8</sup> Por extrainstitucional se ha querido indicar todos aquellos actores que han venido desarrollando proyectos con impacto en el desarrollo rural desde la inversión privada y según lo ordena la Ley.

estructurales para el campo y puntos neurálgicos sobre los que ha enfatizado de forma negativa el neoliberalismo profundizando las iniquidades en las zonas rurales del país.

### **6.1.1. Política pública de desarrollo rural**

Los actores entrevistados coinciden en indicar que los graves problemas que vive el campo hoy en nuestro país obedecen a una ausencia de política pública de desarrollo rural. Atribuyen, entre otras causas, el estado de abandono generalizado y la ausencia de reconocimiento de las contribuciones de los productores agropecuarios al desarrollo económico del país. De esta forma, en varios de los relatos se realizan peticiones por parte de las y los campesinos donde se hace un llamado a la institucionalidad para que vuelva los ojos al campo.

Esta demanda es coherente con las afirmaciones de varios expertos en el tema. Para éstos el modelo de desarrollo rural y las políticas públicas en este campo han concentrado sus esfuerzos en favorecer a los grandes empresarios y terratenientes, excluyendo de esta forma al conjunto de la población rural (Konrad Adenauer Stiftug, 2012; Restrepo & Bernal Morales, 2014). El principal instrumento para desarrollar esta política ha sido el acceso a subsidios, estrategia que se intenta desvirtuar a través de la provisión de bienes públicos y dotaciones desde el Estado.

En este sentido, el país está viviendo un giro en la política pública desarrollo rural y su construcción más allá de estatutos o visiones reduccionistas del desarrollo rural como, un mero hecho agropecuario o como una política de fallida reforma agraria. Un aspecto fundamental a tener en cuenta en esta vía es la ausencia de un direccionamiento o una guía en la que puedan basar su accionar las alcaldías municipales y los actores del territorio y con ello la imposibilidad de actuar en materia de desarrollo rural al no contar con un marco institucional que favorezca desarrollar acciones para garantizar el bienestar de la población rural.

Desde la perspectiva de los entrevistados la mayoría de territorios se han especializado productivamente a partir de la iniciativa de privados y en ausencia de una política que dirija los usos y ocupación del suelo, los límites a esos usos y la protección del medio ambiente y su sostenibilidad de estos proyectos. Esto es coherente con varios diagnósticos de estudiosos del tema quienes indican que, la ausencia de una política pública para el sector agropecuario en el país obedece a que su funcionamiento se dejó en manos del libre mercado y por lo tanto su regulación está sujeta a estas dinámicas (Restrepo & Bernal Morales, 2014: 148). Tema que en la actualidad se ha venido cuestionando con mayor fuerza precisando que debe existir un justo equilibrio entre el mercado y la regulación del Estado.

### **6.1.2. Políticas con conocimiento territorial**

Una de las principales falencias de las políticas sean estas sociales o económicas constituyen a concentrarse en la generalidad dejando de lado la particularidad y en general a ésta hacen referencia con el nombre de “políticas de escritorio”. Con ello los actores y agentes económicos han querido denotar la ausencia de conocimiento por parte de los formuladores de políticas, programas y proyectos de las dinámicas de los territorios y con mayor razón cuando estos se sumergen en dinámicas más rurales. El conocimiento del territorio desde esta perspectiva se fundamenta en el reconocimiento de las dinámicas agrícolas y pecuarias que hoy en día funcionan y dan forma al desarrollo rural aunque éste no obedezca ni a una ordenación del territorio, ni a una política concreta que direcciona el sector.

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

### 6.1.3. Vías terciarias y secundarias

La visita a estos tres municipios en el proceso del trabajo de campo permitió constatar el estado de las vías, de un lado, secundarias, es decir, las que comunican uno y otro municipio; de otro lado terciarias, las que comunican los corregimientos y veredas con la cabecera municipal. Sólo en uno de los corregimientos del municipio de Andes está pavimentada la vía entre el corregimiento Tapartó y la cabecera municipal. En el caso de Liborina, hasta el corregimiento el Carmen de la Venta el 50% de la vía cuenta con rieles que facilitan la movilidad entre éste y el casco urbano. Estos son casos excepcionales en relación a la red vial del resto de municipios y el departamento. Como bien lo constató la Gobernación de Antioquia al inicio del período de gobierno de Sergio Fajardo el departamento no conocía el estado de las vías y cuántas de ellas estaban en bueno, malo o regular estado y más aún qué porcentaje de kilómetros en vías terciarias están sin pavimentar.

La infraestructura vial como demandan los actores del Estado la base para lograr acceder a derechos como la educación y la salud. Mejorando esta infraestructura también es posible transformar la comercialización de productos y “*mejorar la calidad de vida de los pobladores*” (Restrepo & Bernal Morales, 2014: 145). La ausencia de intervención en este tema ha obedecido en principio a una ausencia de delimitación de responsabilidades para acondicionar o mejorar las vías que hoy existen. A su vez, a la priorización de las algunas vías primarias por donde circulan los principales productos de exportación, en detrimento de la mayoría de productos agropecuarios que se movilizan por las vías secundarias y terciarias.

Si bien se reconoce que en el país hasta ahora se inicia un proceso de renovación en materia vial, uno de los principales cuellos de botella identificados para exportar a través de los principales puertos del país. En materia vial rural los rezagos pueden alcanzar en extensión un 98,5% (Gobernación De Antioquia, 2014) en la medida en que la mayoría de vías aún no

cuentan ni si quiera con pavimentación y en su mayoría cuando el invierno se agudiza es imposible transitar por ellas y con ello se limita y se aíslan poblaciones enteras.

#### **6.1.4. Asistencia técnica y financiación UMATAS**

La asistencia técnica es para la mayoría de los actores un asunto que debería estar en el centro de toda política. Su importancia radica en que, de la mano de la investigación y el conocimiento de los productos del campo, las instituciones lleguen a acompañar a campesinos y productores para llevar a cabo la producción. Como bien afirma (Lugo Perea, 2009), el cambio en la forma de prestación de la asistencia técnica en el país a raíz de la puesta en marcha de la Ley 607 de 2000, llevó a la privatización del servicio de asistencia técnica y a la pérdida o debilitamiento de estas entidades en el ámbito municipal.

Por esta vía la asistencia técnica ha quedado en manos de las agremiaciones, excluyendo de entrada a todos aquellos pequeños productores que anteriormente eran atendidos por la UMATA municipal. Con esto se relega un gran porcentaje de productores, en su mayoría campesinos, que no se encuentran afiliados porque su volumen de producción no es suficiente para asociarse, o porque los beneficios no compensan los costos de afiliación en los que deben incurrir. La asistencia técnica como demanda de actores y agentes económicos constituye volver al modelo de prestación del servicio por parte del Estado en la medida en que sólo este puede garantizar la cobertura total a todos los productores.

De tal suerte que, la asistencia técnica se ha transformado en un beneficio que excluye más del 60% de los productores en la medida que éste era prestado en un inicio por las alcaldías municipales a través de las UMATAS pero que hoy en día por la ausencia de presupuesto y de funcionarios ésta no puede ser provista. Lo anterior fue constatado en campo en el caso de Comusab en Andes y los caficultores en San Roque. En el caso de Andes la Alcaldía no cuenta con una oficina especializada para tal fin y en el caso de San Roque aunque se cuenta con la oficina de la UMATA ésta solo tiene un funcionario, los recursos son limitados y las veredas a atender son alrededor de 64, por supuesto, a simple vista es imposible atender a la totalidad de la población en estas condiciones. Aún así, esta oficina

ha procurado, desde sus posibilidades en prestar asistencia técnica a los campesinos y productores del municipio, más desde la buena voluntad que desde las capacidades reales institucionales.

En este campo también fue posible constatar que el debilitamiento que han vivido estas unidades, bien por la vía de la reducción de del desarrollo rural a una oficina de asistencia técnica, bien por su debilitamiento presupuestal y funcional, conducen a la ausencia de investigación en materia rural y por lo tanto conocer más de las principales enfermedades que afectan los principales productos agropecuarios de la zona. Este fue el caso del café en San Roque donde el cultivo enfrenta una variedad de enfermedades sobre las que se desconoce su control.

#### **6.1.5. Capacitación y formación**

La demanda de la capacitación y formación es para las personas entrevistadas un tema esencial en la transformación de las condiciones de vida de campesinos y productores rurales. Éstas deben estar direccionadas a partir de su desconcentración en la comunidad, donde no sólo se capaciten y fortalezcan capacidades de la comunidad en general, así mismo, éstas deben direccionarse a toda la comunidad en general. Desde su perspectiva esto contribuye positivamente en los procesos decisionales y en la democratización de la información y el conocimiento.

Un segundo elemento en esta dirección está constituido por el acompañamiento de los proyectos con capacitaciones que les permitan a las y los campesinos adquirir conocimientos que luego pueden ser replicados. La formación por su parte debe ser en materia democrática y la incidencia y empoderamiento de las comunidades en la toma de decisiones. En síntesis, estos tres elementos constituyen la demanda por un tejido social y comunitario que fortalezca las capacidades autónomas, formadas e informadas para los procesos decisionales.

#### **6.1.6. Triángulo de la inequidad: precios-comercialización-intermediarios**

Históricamente las y los campesinos y pequeños productores rurales se han enfrentado a las condiciones de inequidad que generan los bajos precios de compra –regulados por el mercado-; la ausencia de políticas claras de comercialización o la pérdida de las mismas; y la fuerte presión que ejercen cotidianamente sobre los precios al productor y consumidor los intermediarios. Para ejemplificar lo anterior, la siguiente cita ilustra muy la situación:

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

Esta problemática no es nueva y constituye un problema estructural en el país y hoy en día agudizada con la profundización del modelo neoliberal que delega todo en la libre competencia y la supuesta regulación que ejerce el mercado entre la oferta y la demanda. En este triángulo perverso quien lleva la peor parte es el campesino quien no sólo arriesga su capital en caso, por ejemplo, de pérdida de la cosecha, sino a su vez, quien realiza la mayor inversión en trabajo y esfuerzo que luego vendrá a ser capitalizada por los comerciantes con un mínimo riesgo. Por su parte, el consumidor está sujeto a la especulación en precios que ejerza el intermediario y el incremento de los costos por la ampliación de la cadena de numerosos intermediarios en la que incurren los principales productos de la canasta básica como es el caso, por ejemplo, de la panela, uno de los productos del municipio de San Roque.

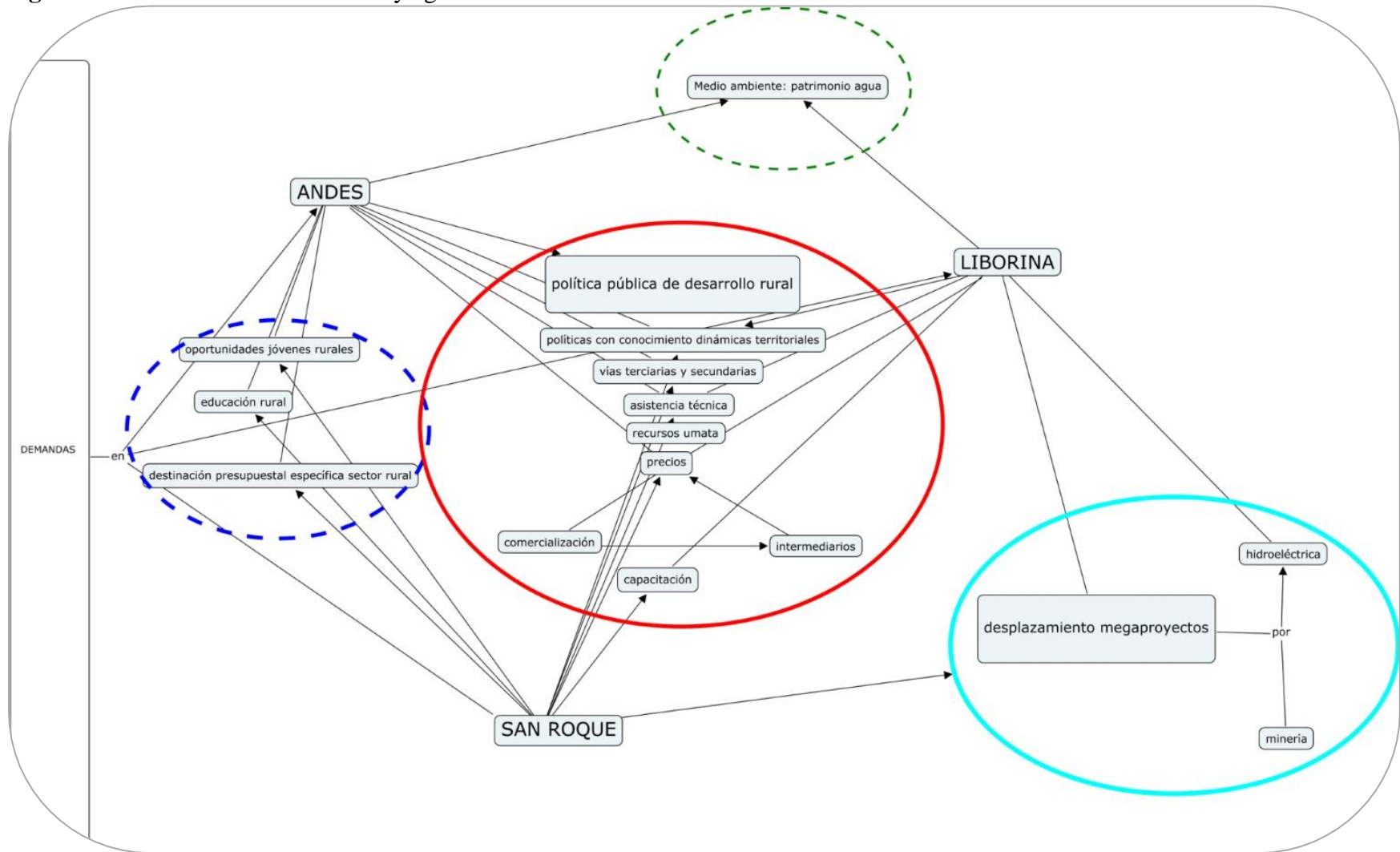
Conviene además volver en el tiempo para indicar que para el año de 1996 fue liquidado un Instituto que en su momento cumplió la función que hoy demandan la mayoría de productores del escenario rural. El Instituto de Mercadeo Agropecuario –IDEMA- son debilidades incluidas, fue en su momento, un buen ejemplo de forma de regulación de precios y un mecanismo para controlar la importación de alimentos a través de la centralización en esta entidad de toda transacción comercial asociada a este tema. El principal argumento para finiquitarla fue, para esta época, el paternalismo en el que incurría el Estado con los productores agropecuarios creando con ello distorsiones en los mercados y una ausencia de incentivos del sector para mejorar su competitividad



(Cristancho, 1990; Nullvalue, 1996). Como bien lo ilustra la cita, hoy vemos los efectos perversos de tal política eficientista y liquidatoria.

Para varios de los entrevistados los intermediarios deben existir pues permiten al productor tener opciones de comercialización. Así mismo, las cooperativas de productores han contribuido en los territorios a la regulación de precios definiendo el precio mínimo. Aún así, ambos, actores sociales y agentes económicos, coinciden en indicar que deben existir límites a la intermediación y desde el Estado se debe impulsar una política de precios que reflejen mínimo los costos de producción. No obstante no tener acuerdo en el tema de precios pues existen diversas posiciones entre productores, para algunos el Estado no debe intervenir en el precio del producto sino en costo de los insumos, es claro, que las acciones deben estar orientadas a garantizarle a productor y consumidor un precio justo.

**Figura 1.** Demandas actores sociales y agentes económicos en materia de desarrollo rural



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

Con el círculo azul punteado se han identificado en la figura 1 las demandas comunes entre los municipios de Andes y San Roque. Como se observa la mayoría de ellas se concentra en indicar temas asociados al bienestar rural tales como: educación rural y oportunidades para los jóvenes en el territorio. A su vez, la urgencia de definir desde el ámbito nacional, departamental y municipal la destinación específica de recursos para los temas rurales. La educación es para los actores del territorio la primera de las dimensiones que conduce al bienestar y a mejorar las condiciones de vida de la población rural. De su pertinencia y continuidad depende en gran medida lograr superar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad que enfrentan los campesinos, aún, en las zonas más apartadas del país.

Las debilidades que enfrenta la educación en las zonas rurales son de dos tipos. En el caso de Andes, demandan un mayor acceso a los jóvenes a la educación superior. En este sentido, aunque se cuenta con la oferta educativa de la Universidad de Antioquia, que tiene sede en este municipio, los cupos son mínimos en comparación con la cantidad de egresados por año de la educación secundaria. En el caso de San Roque, las debilidades tocan un tema mucho más sensible pues, como se constató en campo, varias de las escuelas del municipio no tienen maestros, varias veredas se han quedado sin maestros por largos períodos del año o los que se encuentran no cumplen con la idoneidad o disposición del caso. Sumado a lo anterior la oferta en educación superior es nula y los jóvenes que desean acceder a ésta deben desplazarse a la ciudad de Medellín o al municipio de Amalfi donde la Universidad de Antioquia tiene sede regional.

En relación a las oportunidades para jóvenes rurales es un tema clave para superar la susceptibilidad de esta población a la migración, el reclutamiento de los grupos armados o el consumo de drogas. Las oportunidades se garantizan en especial a través del acceso al empleo. El trabajo de campo también permitió visibilizar una especial vulnerabilidad de esta población en el territorio pues en su mayoría los jóvenes se enfrentan a mayores niveles de exclusión en función de la ausencia de vulnerabilidad (por ejemplo niños, adultos mayores, etcétera) y su falta de experiencia. Esta situación se agudiza para los jóvenes rurales en la medida en que éste es el momento idóneo para desarrollar habilidades

y conocimientos a través de la educación o la capacitación pero las ofertas para el escenario rural son especialmente reducidas si se les compara con zonas más urbanas.

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

En la figura 1, con el círculo verde punteado, se detalla el único tema en común entre el municipio de Andes y Liborina en relación a las demandas de los actores del territorio. Como se observa en ésta es clave el valor ambiental del agua. En este sentido los actores demandan del Estado su concepción como patrimonio y el reconocimiento de su importancia estratégica en una política de desarrollo rural. Tema que es ratificado por Restrepo y Bernal (2014), quienes afirman que *“el agua es , repitámoslo, un insumo fundamental en la agricultura del siglo XXI, y a ella deben tener acceso no solo los grandes propietarios sino también los medianos y pequeños”*(157). De esta forma fue posible verificar en campo que, en ausencia de canales adecuados de riego y el acceso al patrimonio hídrico, el 60% de la principal cosecha de café en Andes y Liborina ya estaba perdida. Esto representa para los caficultores una crisis en los ingresos anuales y en muchos casos y mayor endeudamiento con el comercio y el sector financiero.

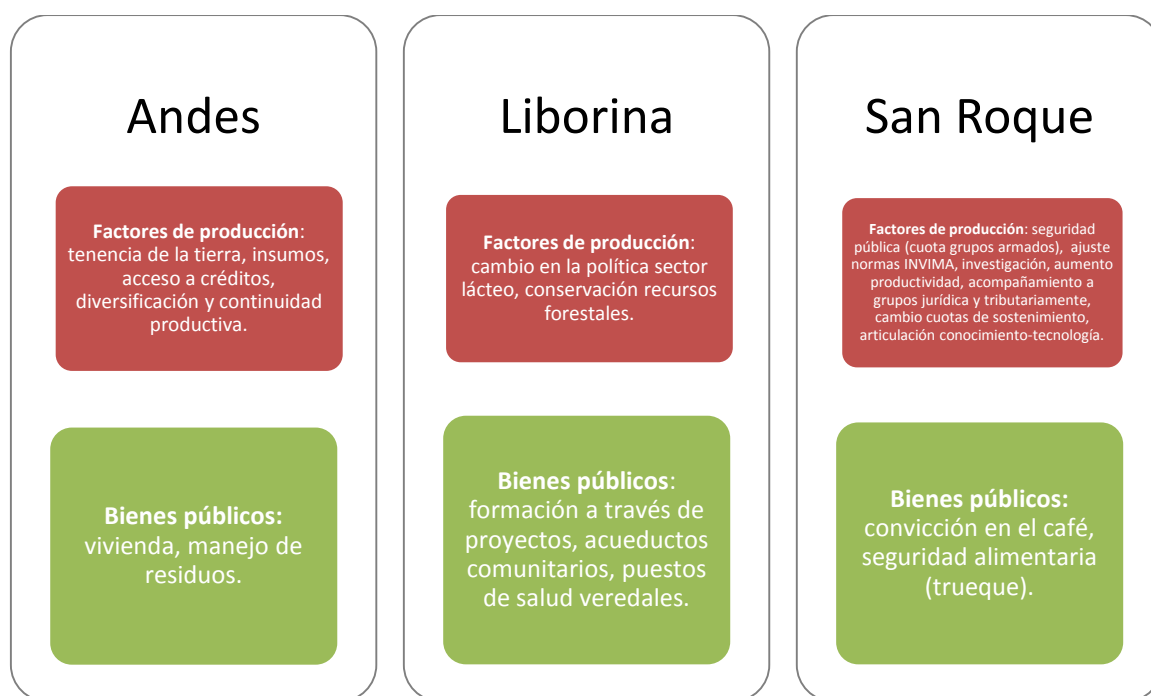
Finalmente, un último aspecto en común entre los municipios de Liborina y San Roque es como los mismos actores territoriales lo han enunciado el desplazamiento por mega proyectos que estudiosos y analistas del tema han evidenciado como la presión sobre los usos del suelo. En el caso de Liborina esta presión es ejercida por el proyecto hidroeléctrico Ituango que demanda un mayor uso en conservación y reforestación de la zona para con ello garantizar un caudal hídrico suficiente. En el caso de San Roque esta presión es

ejercida por la minería a gran escala que, además de tierra, demanda el recurso agua en forma simultánea y en grandes cantidades. El efecto directo de estas dos es el confinamiento que han venido sufriendo los campesinos en el territorio, en muchas ocasiones presionados por los grupos armados para la venta de sus tierras. Por esta vía la política minero energética ha venido ejerciendo presión y agudizando el conflicto sobre los usos del suelo como bien lo reconocen Restrepo y Bernal en su texto la cuestión agraria.

La demanda es, en este sentido, de un lado, priorizar las zonas que son de vocación agrícola para tal fin; y de otro lado, la prevalencia de las zonas de conservación ambiental sobre la explotación minera. Para los entrevistados ambos sectores, el agropecuario y el ambiental, son de vital importancia para la existencia no solo de las comunidades campesinas, a su vez, garantizan la sostenibilidad en condiciones saludables de la población del país. En contraste, los recursos de las multinacionales mineras no circulan en el país, su retorno en materia económica y social en la zona de influencia y en recursos para el Estado son mínimos y los impactos ambientales y sociales son de graves proporciones (incremento del consumo de licor, prostitución, descomposición social, entre otras). A su vez, los efectos de las hidroeléctricas, en especial, en materia de calentamiento global son ya un hecho, sumado al proceso de desplazamiento de comunidades enteras para represar el agua.

La figura 2 ilustra los temas particulares que demandan los actores en cada uno de los municipios. Éstas han sido agrupadas a partir de dos elementos: (1) factores de producción y (2) bienes públicos. Por factores de producción se entiende la *“fuente de recursos escasos que contribuye al valor del producto; es decir, los factores son servicios cuya demanda excedería la oferta si su precio fuera nulo... se han agrupado en tres grandes categorías: tierra, capital y trabajo...”* (Seldon & Pennance, 1987: 258). A su vez, los bienes públicos *“son de acceso universal, propiedad que puede tomar dos formas. Primero, no suscitan rivalidades, es decir, el hecho de que una persona o empresa utilice un bien público no impide su uso, en parte o total, al mismo tiempo por otros. Segundo, son de uso no competitivo, es decir, es imposible, sin imputar costos prohibitivos, impedir su uso por parte de los individuos”* (Gerald Destinobles, 2007: 34).

**Figura 2.** Demandas específicas en cada uno de los tres municipios



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

Desde el punto de vista económico, la adecuada distribución de los factores de producción favorece la eficiencia y alcanzar mayores niveles de equilibrio en los sistemas. La evidencia en estos tres municipios indica que, por ejemplo, como en el caso de Andes, uno de los principales factores de producción, presentado como demanda, es la tenencia de la tierra, esto es coherente con los niveles de inequidad y de concentración de la propiedad en el municipio explicados por la alta productividad cafetera de ciertas zonas del municipio y su facilidad, incluso, para exportar directamente el grano. En el caso de Liborina la principal demanda está asociada a la conservación de los recursos en la medida que sus suelos y clima generan mayores dificultades para la producción. Por su parte, San Roque representa mayores niveles de demanda en este tema entre los que podemos destacar dos por la novedad que representan. En primer lugar, el reconocimiento del factor conocimiento como elemento fundamental de la producción y transformación en este caso del principal producto de la región: la caña panelera. En segundo lugar y asociado con este mismo

producto, el cambio permanente en la normatividad sanitaria en el país que se constituye en barrera estructural para que los productores formalicen sus trapiches y accedan a otros recursos.

Desde el punto de vista social, en la provisión de bienes públicos, se destaca en el municipio de Andes, primero, en el tema de vivienda, que a diferencia de los otros dos municipios en la actualidad no ha desarrollado una política afirmativa en materia de vivienda rural, como sí sucede tanto en Liborina, como San Roque, en la actualidad. Segundo, el manejo de residuos un tema que para la comunidad andina ha tomado fuerza a través de la formación y concientización ciudadana de la importancia de separar y reciclar en fuente. Este posicionamiento del tema lleva a reconocer su importancia y de igual forma a demandar del municipio incluir este tema en la política pública.

En el municipio de Liborina se observa una mayor preocupación por provisión de servicios de primera necesidad como en el caso de los acueductos veredales, un tema sobre el que Andes ha desarrollado significativos avances y sobre los que apenas empieza a trabajar este municipio del occidente antioqueño. Así mismo, en el tema de salud y precisamente por las grandes distancias de muchas de las veredas de este municipio reconocen de vital importancia para el desarrollo rural de los puestos de salud veredales que bien podrían ser complementados con las brigadas de salud que hoy en día realizan la alcaldía municipal con una intensidad de más o menos una cada dos meses.

En el municipio de San Roque se reconoce y demanda de las instituciones en materia de bienes públicos estímulos a producción del café como un producto de valor en la zona, aunque éste es el segundo en importancia en relación a su producción, se considera que no existen los suficientes incentivos que contribuyan a mejorar la producción e incrementar el volumen. De otro lado, y a diferencia de Andes y Liborina, le asignan a la seguridad alimentaria un valor estratégico en el desarrollo rural y por lo tanto en las políticas orientadas hacia este fin. Desde la visión de los entrevistados, la seguridad alimentaria debe estar orientada a garantizar un adecuado intercambio entre las regiones según la vocación de sus suelos y la tradición en los cultivos. En este sentido plantean que no es

pertinente promover el cultivo de hortalizas en el nordeste que no tiene esta vocación, a diferencia del Oriente que sí la tiene, y por ejemplo fortalecer el tema de cañicultura para realizar intercambio, por ejemplo, panela del nordeste por hortalizas de la región del oriente.

Finalmente, desde el punto de vista institucional, las demandas se concentran en indicar, por ejemplo, la urgencia de una nueva institucionalidad rural, asunto que ha sido reafirmado por Restrepo y Bernal (2014), así como, la importancia de la articulación de las acciones institucionales nacionales, departamentales y municipales, sumadas a una adecuada evaluación y seguimiento de éstas.

## **6.2. Respuestas institucionales actores del territorio**

Realizar un análisis de las respuestas a las demandas de los actores y agentes en el territorio frente al desarrollo rural parte de reconocer varios elementos. En primer lugar, estas respuestas no son dadas desde el territorio porque como los mismos funcionarios lo indican todo plan de desarrollo municipal debe estar en consonancia con los planes departamentales y nacionales para la efectiva gestión de recursos ante estas entidades. En segundo lugar, la crisis presupuestal que vienen viviendo los municipios por el desmonte gradual de las responsabilidades del Estado ha llevado como consecuencia lógica a la emergencia de agentes privados que ejecutan el desarrollo en los municipios o en su defecto la cofinanciación de proyectos. En tercer lugar, el proceso de reestructuración en materia de políticas públicas de desarrollo rural que vive hoy el país nos lleva a evidenciar en este apartado el proceso de participación ciudadana a través del Pacto Agrario.

Por estos motivos resulta pertinente enunciar las respuestas institucionales a las demandas de los actores en varios escenarios. Primero, respuestas municipio. A través de éste será posible visibilizar las graves debilidades institucionales para enfrentar una política de esta envergadura. Segundo, respuestas articulación municipio-departamento que permite reconocer cómo éste actor obedece al modelo principal-agente “haciendo muy bien la tarea”. Tercero, respuestas en articulación Nación-municipio, representada por el Ministerio



de Agricultura y Desarrollo Rural, con dos procesos de trascendencia: pacto agrario y el programa oportunidades rurales. Cuarto, respuestas agentes extraestatales. El análisis de estos cuatro escenarios estará guiado por la categoría analítica participación incidencia y enriquecido con la visibilización de la relación desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana.

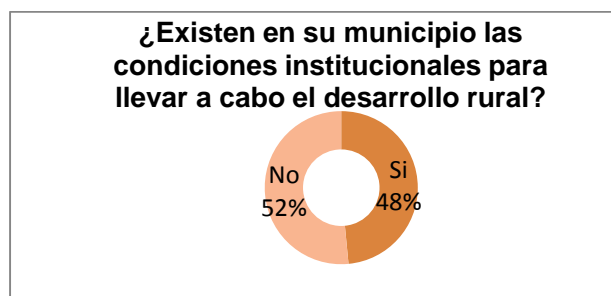
### **6.2.1. Respuestas municipales**

El capítulo 3 de este trabajo de grado ilustra muy bien las repuestas institucionales en el ámbito municipal a las demandas de las y los ciudadanos de las tres localidades. Por ello en este apartado se tratará de priorizar más allá del resultado a estas demandas cómo éstas se articulan en cada uno de los espacios, indagando, por un aspecto que resulta de significativa importancia para llevar a cabo tales propósitos, como es, las capacidades reales de estas localidades para dar respuesta a estas demandas y en particular la percepción que las y los ciudadanos encuentran en éstas.

#### **Andes**

Así, en el gráfico 7 se ilustra la respuesta de las y los ciudadanos en relación a la pregunta ¿en su municipio existen las condiciones institucionales para llevar a cabo el desarrollo rural?, por condiciones institucionales a las personas encuestadas se les indicó que se debían cumplir tres criterios: voluntad política, funcionarios adecuados y en número suficiente y los recursos necesarios. El resultado es por lo tanto, negativo en el caso del municipio de Andes. Para la mayoría de las y los encuestados (52%) el municipio no cumple con estas tres características.

#### **Gráfico 7. Condiciones institucionales Andes**



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

Es significativo este resultado si se tiene en cuenta que es un municipio en su mayoría con vocación agrícola, también cuenta con un alcalde formado y que valora el potencial productivo del municipio, pero sobre todo que, a diferencia de los municipios de Liborina y San Roque cuenta con mayores recursos disponibles al ser un municipio densamente poblado. Ahora bien, según los funcionarios entrevistados, en el campo del desarrollo rural, los esfuerzos están orientados a 6 temas priorizados. Estos son: (1) Asociatividad y fortalecimiento de nuevos esquemas productivos, (2) acueductos veredales, (3) la formación asertiva, adecuada y con pertinencia, (4) formación ciudadana y (5) organización ambiental.

En relación a la asociatividad y el fortalecimiento se propende por consolidar en el municipio la producción agropecuaria hortofrutícola y ganadera. Para llevar a la concreción este objetivo se ha propendido por el fortalecimiento de la asociatividad, el trabajo colectivo y la organización de las comunidades a través del acompañamiento y apoyo institucional. En el tema de acueductos veredales, la respuesta correspondió a resolver tres asuntos de fondo. En primer lugar, una demanda de las comunidades por la protección del agua como bien público; en segundo lugar, la demanda de la Gobernación de Antioquia para establecer el plan departamental de aguas; en tercer lugar, una iniciativa de la alcaldía municipal por consolidar un proceso organizativo y su formalización a través del acueducto. La respuesta en este sentido fue orientada a la legalización de la tenencia del agua por parte de las comunidades veredales y multiveredales.

Un tercer tema, asociado a la formación. Desde las instituciones valoran que las y los jóvenes esperan formarse en construcción civil, cibernética a informática. No obstante, la

oferta según lo indican los mismos entrevistados deberá estar orientada a la vocación del municipio que es agrícola. En este sentido la formación, como respuesta a la demanda, está dirigida a formar en agroindustria (producción de cárnicos y panelera), temas agrícolas y pecuarios. Un cuarto tema, la formación ciudadana. En este campo la respuesta institucional fue apoyar los procesos organizativos comunitarios o no a través de su capacitación en temas ciudadanos, en este campo el fortalecimiento de los consejos (de participación ciudadana, mesas, JAC, entre otros). Finalmente en el tema ambiental la creación y fortalecimiento de grupos ambientalistas y ecológicos para el seguimiento a la protección del medio ambiente.

### **Liborina**

En el gráfico 8 se ilustra la respuesta de las y los ciudadanos en relación a la pregunta ¿en su municipio existen las condiciones institucionales para llevar a cabo el desarrollo rural?. El resultado es, por lo tanto, positivo en el caso del municipio de Liborina. Para la mayoría de las y los encuestados (54%) el municipio cumple con estas tres características. Varios temas institucionales explican estos resultados. Primero, por las capacidades institucionales y el posicionamiento del tema que se explica, entre otros factores porque este municipio cuenta con una Secretaría de Agricultura, varios programas descentralizados entre los que se pueden destacar el Plan General de Asistencia Técnica, las brigadas agropecuarias. Segundo, “la danza de los millones” un mecanismo para ganar la legitimidad de las comunidades en el proyecto hidroeléctrico. Esto genera en la población la sensación de una economía dinámica y pujante.

Un tercer elemento contribuye a explicar estos resultados y la diversidad de proyectos en respuesta a las demandas de las y los ciudadanos. Al inicio del gobierno Santos, el ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dirigido en su momento por Juan Camilo Restrepo, decidió como parte de sus lineamientos priorizar los municipios con mayores niveles de pobreza para la implementación de acciones tendientes al desarrollo rural. A su vez, el municipio concentró una persona específicamente para la gestión de proyectos ante el Sistema General de Regalías –SGR-.

**Gráfico 8.** Condiciones institucionales Liborina



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas

Ahora bien, entrando en detalle, en relación a las respuestas institucionales a las demandas ciudadanas, evidenciadas a través de las entrevistas con los funcionarios municipales se encontró lo siguiente. En el tema de vivienda, se propone la construcción de 11 viviendas, 10 de estos beneficiarios, personas que eligieron a la actual alcaldesa. En este mismo tema se priorizó el tema de mejoramiento de vivienda. En el tema de acueductos, la construcción de la primera etapa del acueducto del Corregimiento La Merced del Playón. En el tema de estufas eficientes, se formuló un proyecto para la construcción de 200 estufas eficientes e igual número de huertos leñeros, estos fueron financiados con fondos del SGR y para dar respuesta al mejoramiento del medio ambiente.

En el tema de equipamientos deportivos para financiar con recursos del SGR el mejoramiento de las placas polideportivas de dos de los Corregimientos: El Carmen de la Venta y La Merced el Playón. En el tema de diversificación productiva, la respuesta es un cambio en la tradición cafetera del municipio en función de la crisis que ha venido sufriendo este producto. La intervención en este campo ha estado orientada a promover en el territorio la implementación de cultivos como: lulo, aguacate y pasifloras (maracuyá, curuba, granadilla, etcétera). Esta intervención se acompaña asimismo de procesos de certificación en Buenas Prácticas Agrícolas y predios exportadores.

En el tema productivo la alcaldía da respuesta a varias de las demandas a través de otras estrategias como: ferias del emprendimiento y ferias agroalimentarias que buscan incentivar

la difusión de los productos liborinos al interior del municipio y con las personas que lo visitan en época de fiestas. El establecimiento de Escuelas de Campo y la certificación en Buenas Prácticas Agrícolas en cooperación con la entidad Asohofrucol. Esta estrategia ha sido, según aseguran los funcionarios entrevistados, una estrategia de choque ante la crisis cafetera de hace tres años. Con esta se busca, no sólo la diversificación de la producción, sino a su vez, promover en las asociaciones de productores la cultura exportadora e innovadora. En este mismo campo se propone el desarrollo de proyectos productivos con el producto tradicional del municipio: el frijol. La cita que se presenta a continuación refleja muy bien en qué forma se responde a las demandas de los actores y agentes del territorio.

...él te va a contar por qué estamos certificando, hacia dónde vamos, qué es lo queremos hacer con ese producto, qué es lo queremos buscar y obviamente que Liborina sea reconocida por algo más que por productores de café pobres, ¿por qué?, porque es que como te decía, como tenemos pequeñas áreas no tenemos ningún productor de café que pueda decir “yo soy rico y vivo de la caficultura honradamente”, no. Pero si podemos saber que tenemos productores de aguacate que están incursionando. (Actor Institucional, 6 de agosto de 2014)

Dos respuestas más se pueden mencionar en el caso de Liborina. De un lado, el Plan General de Asistencia Técnica, estos es un instrumento de planeación “*dispuesto para ordenar y priorizar componentes, actividades y los recursos requeridos en el ámbito local para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Servicio de Asistencia Técnica y asegurar la ampliación progresiva en cobertura, calidad y pertinencia.*”(Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural, 2013b: 9-10). Este plan le permite al municipio contar con cuatro profesionales que realizan en las zonas rurales el proceso de capacitación y asistencia técnica.

Finalmente, en el tema de formación y capacitación del productor, el municipio propende por implementar escuelas campesinas con la pedagogía de la alternancia, es decir, donde los campesinos se forman en escuelas de campo y van y ponen a prueba sus conocimientos en la finca y una vez hecho esto regresan a la escuela de campo. Esta iniciativa se propuso en cooperación con el Gobierno francés y como principal objetivo se propuso la formación y el conocimiento de los campesinos en contexto, desestimulando con ello la migración campo ciudad y la educación sin pertinencia.

## San Roque

En el gráfico 9 se ilustra la respuesta de las y los ciudadanos en relación a la pregunta ¿en su municipio existen las condiciones institucionales para llevar a cabo el desarrollo rural?. El resultado es, negativo en el caso del municipio de San Roque. Para la mayoría de las y los encuestados (52%) el municipio no cumple con estas tres características. La explicación a estos resultados se encuentra en varios factores. El municipio no cuenta con una institucionalidad robusta que le permita promover y desarrollar políticas, programas o proyectos asociados al desarrollo rural. Los recursos, a su vez son escasos en esta materia y aunque para varios existe voluntad política por parte del mandatario actual en la medida en que éste proviene precisamente de la zona rural, del sector cañicultor, las limitaciones saltan a la vista.

Y es precisamente este sector el más beneficiado en materia de respuesta institucional dado que en su mayoría las acciones están orientadas a mejorar las condiciones de producción de la panela mediante la intervención de los trapiches.

**Gráfico 9.** Condiciones institucionales San Roque



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas

Así la propuesta de solución ha estado orientada al cumplimiento de las normas que reglamentan los trapiches, regulados por el INVIMA, donde la alcaldía municipal contribuye a través de mejorar la infraestructura: techos y pisos de cemento; el abastecimiento de herramientas en acero inoxidable: pre limpiadores, pozuelos, filtros, bateas y mesones; abonamiento de cañas; incentivos al aumento de la productividad. La

respuesta en este sentido ha sido insuficiente porque se promueve el incremento del volumen sin contar con una mejor calidad en la panela y porque ésta se transforma en un tema reactivo, al cumplimiento de las normas del INVIMA, que cambian con tal frecuencia que para cualquier productor son imposibles de cumplir.

En el tema ambiental se propende por el acompañamiento a las comunidades para que tengan en cuenta la sostenibilidad ambiental al momento de establecer un cultivo. En esta materia también es importante destacar el seguimiento que se propone realizar al plan de Responsabilidad Social Empresarial del proyecto minero gramalote que incluye temas económicos, sociales y ambientales.

### **6.2.2. Respuestas articulación municipio-departamento**

Se ha querido denotar en las respuestas articulación municipio-departamento, como se indicó en la introducción, que el municipio no es una entidad aislada, así, la gestión de los recursos es realizada con base en los procesos de planeación que posibilitan buscar recursos en la medida que las políticas y programas nacionales y departamentales sean incluidos en los planes de desarrollo de los alcaldes municipales. Esto nos enfrenta, por supuesto, a un dilema de la participación, pues indica que el posicionamiento de las ideas de nación y departamento determina en mayor medida que las de los ciudadanos. Sigue a su vez ratificando la imposibilidad de presentar respuestas estructurales en correspondencia con las demandas.

Una primer respuesta evidenciada en el territorio, el programa “Antioquia: origen de cafés especiales”, éste busca mejorar la calidad del café que se produce en el departamento y por esta vía mejorar los ingresos de los productores, para tal fin el programa contempla los siguientes componentes: extensión, educación, innovación, mercados y turismo (Cafépaisa, 2014). A través de este programa se viene fomentando en los municipios la innovación y el valor agregado en el caso de Andes y la producción agroecológica en el caso de Liborina. Es pertinente mencionar que el programa está orientado a desarrollarse entre el 2012 y el

2015 y con un monto de inversión de \$21.000.0000.0000 en el cuatrienio (Cafépaisa, 2014).

Una segunda respuesta, en el caso del municipio de Liborina, está relacionada con la seguridad alimentaria. En este tema, municipio y departamento, a través de la gerencia MANÁ, han acordado implementar 100 huertas familiares para autoconsumo en el tres de sus veredas del corregimiento de San Diego (Los Sauces, Los Peñoles y La Palma- La Ceja). A través de este proyecto buscan beneficiar a igual número de familias afectadas por la violencia y además de proveer productos para el autoconsumo se promueve en la comunidad comercializar parte de la producción en el mercado local a través de las ferias agroalimentarias.

Una tercera respuesta, es el convenio de asociación entre el municipio de San Roque y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del departamento. Se definió como objeto de este convenio “fortalecer el sistema de producción de caña panelera mediante la implementación de buenas prácticas agrícolas...” y mediante las actividades: asistencia técnica, suministro de insumos, implementación de BPA y acompañamiento y seguimiento. Este convenio fue realizado por un monto de cien millones de pesos, donde cada actor financió el 50%. (Gobernación De Antioquia, 2013).

### **6.2.3. Respuestas articulación municipio-nación**

El análisis de las respuestas articulación municipio-nación es, para este trabajo, la ocasión perfecta para reflexionar en la relación desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana. Si bien ésta se reconstruirá sobre el análisis de dos temas: (1) proceso pacto agrario y (2) programa oportunidades rurales, se hará un pequeño énfasis en el proceso de pacto agrario dado que éste posibilitará visibilizar las respuestas que, hasta el momento se han esbozado, como coyunturales en la medida que, primero, no existe una política pública de desarrollo rural; segundo, hasta el momento actual se le ha posibilitado a pequeños productores y campesinos incidir de forma efectiva en las políticas; tercero, el pacto agrario es el resultado de la movilización social y la presión que ejercieron distintos sectores del



agro a causa de la grave crisis que vivieron por más de veinte años y agudizada en los tres últimos años, de la que, dicho sea de paso, se beneficiaron con creces grandes empresarios del campo y terratenientes.

### **Proceso Pacto agrario**

El pacto agrario es “un proceso de construcción participativa impulsado por el Gobierno Nacional de la mano de las entidades territoriales, los actores del sector agropecuario y demás organizaciones, con el fin de reformular la política pública de desarrollo rural. El Pacto operará bajo los principios de inclusión y transparencia en todas sus etapas.” (Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural, 2013a: 1). Éste es el resultado, como se indicó, de la movilización social para visibilizar sus principales problemáticas.

Por tal motivo, se hará mención de forma muy breve al Paro Agrario, un acontecimiento que marcó la respuesta institucional: Pacto Agrario. El Paro inició el 19 de agosto de 2013 y se prolongó hasta el 8 de septiembre del mismo año. Además del apoyo de la sociedad en general que le otorgó la legitimidad y justeza a sus protestas, la movilización convocó a cafeteros, mineros artesanales, habitantes del Catatumbo y en general productores agropecuarios de varias regiones del país (Semana, 2013). A este movimiento se le puede atribuir el logro de renegociar la política agraria y rural del país, que hasta ese momento beneficiaba única y exclusivamente a grandes propietarios y empresarios rurales (Restrepo & Bernal Morales, 2014).

Así el Pacto Agrario es lanzado el 12 de septiembre de 2013, como un acuerdo diseñado para “sacar al campo del abandono” (El Espectador, 2013). Dos son los resultados que se propone el Pacto:

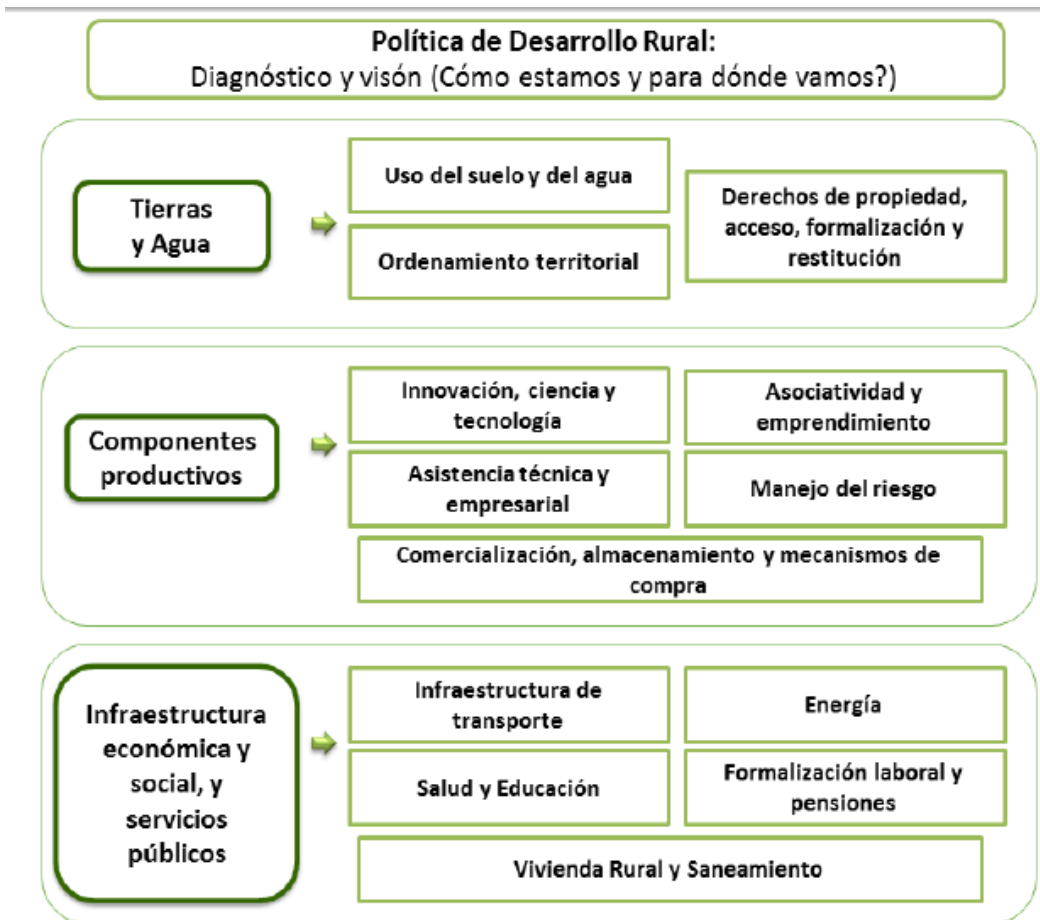
- 1. Construir los insumos necesarios de la Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural con enfoque territorial, así como el desarrollo de la competitividad del sector.*

*2. Apoyar proyectos que le apunten al mejoramiento de la competitividad de la producción agropecuaria en los departamentos y municipios del país.*(Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural & Ministerio De Trabajo, 2014).

Como fue constatado con los actores del territorio para desarrollar el primer numeral el mismo Pacto contempló la reactivación de los CMDR como principal instancia de toma de decisión y consenso de los municipios. Así por ejemplo, en los tres municipios estudiados los CMDR empezaron a funcionar de nuevo a raíz del acuerdo. Para construir consensos en torno a las principales necesidades a ser incluidas en la política estos consejos participaron en Foros Subregionales de los que fueron elaboradas unas relatorías. La Gobernación de Antioquia, a su vez, recoge estas relatorías como insumo en la elaboración de: (a) 9 diagnósticos subregionales y (b) una propuesta de lineamientos de política pública para el desarrollo rural.

Por su parte, en el desarrollo del numeral 2, según fue indicado por un funcionario del Ministerio de Agricultura, los proyectos enmarcados en este tema también constituyen un insumo diagnóstico que permite verificar en qué componentes tienen mayor debilidad los municipios. De esta forma, los proyectos a presentarse para evaluación ante el grupo designado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debían responder a los componentes que se enuncian en la figura 3.

**Figura 3.** Componentes postulación proyectos



**Fuente:** (Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural, 2013a: 7)

En clave de respuesta institucional, en la articulación municipio-nación y según los actores y agentes entrevistados, las propuestas fueron las siguientes:

- Andes: laboratorio de muestras de suelo, diversificación productiva con un cultivo de 15 has en mora, seguridad alimentaria comunidades indígenas, implementación de un trapiche comunitario y vivienda rural.
- Liborina: generación de empleo, vivienda, beneficiaderos ecológicos y sistema de cable de carga.
- San Roque: renovación de 80 hectáreas de caña; mejoramiento y dotación de tres trapiches comunitarios.

De esta forma, por la vía del Pacto, la participación fue promovida en varios niveles: entre niveles territoriales nación-departamento-municipio, entre distintas organizaciones de la sociedad civil (comunitarias, ONG, sociales) y de los productores (fundaciones, cooperativas, asociaciones), garantizando con ello, en gran medida la inclusión numerosa de intereses diversos y poniendo a dialogar en función del bien común.

### **Programa Oportunidades Rurales**

Este programa fue creado en 1996, en sus inicios como un proyecto orientado a apoyar la microempresa rural, a través del Convenio Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola –FIDA- y el Programa de Desarrollo a la Microempresa Rural –PADEMÉR- en Colombia. Diez años después de la implementación y evaluación de este proyecto, para el año 2006, éste se transforma en el programa Oportunidades Rurales, fundamentado en la lucha contra la pobreza rural y ejecutado a través de la estrategia de “*desarrollo de capacidades empresariales*” (Actor Institucional, 28 de agosto de 2014)

El radio de acción de este programa en el período de gobierno 2006-2010, fue en exceso limitado, pues se concentró en algunos municipios de Boyacá y Cundinamarca bajo el argumento de los bajos índices de calidad de vida y por lo tanto altos índices de pobreza. (Corporación Latinoamericana Misión Rural, 2008). De esta forma operó el programa hasta el año 2010 momento en el que se plantea un giro y se decide ampliar las convocatorias en monto y número de beneficiarios del programa. Ahora bien, en relación a los instrumentos, población objetivo y componentes, en entrevista realizada a la Dirección de capacidades productivas de MinAgricultura, afirmó lo siguiente:

- Instrumentos: (a) criterio diferencial: jóvenes, mujeres, productores microempresarios rurales, (b) existe una ruta de atención para la población rural a través de convocatorias, pero ésta aún no es formal.
- Población objetivo: pequeños productores SISBEN 0, 1 y 2, representados por una organización de primer nivel, que desarrollaran una actividad productiva, formalmente

constituida (cooperativa, asociación, fundación, empresa asociativa de trabajo, ANUC, Agrosolidarias).

- Componentes: (1) acceso a servicios financieros, mediar entre los pobladores rurales y servicios financieros ofrecidas por los territorios (2) gestión del conocimiento: rutas de aprendizaje, pasantías, fomentar el conocimiento empresarial entre pares. (3) servicios técnicos rurales, a través de la cofinanciación se apoya el desarrollo de negocios rurales. (Actor Institucional, 28 de agosto de 2014)

Algunos aspectos a destacar de estos componentes. En primer lugar, en relación al acceso a los servicios financieros la estrategia se ha concentrado en capacitar a las instituciones financieras para mejorar la prestación del servicio en materia de microcréditos acordes a las especificidades de los productores rurales. En segundo lugar, en relación a los servicios técnicos rurales representa para el programa el mayor rubro de inversión, que representa cerca del 80% del total de recursos invertidos y en la misma proporción de beneficiarios que se postulan para acceder a este servicio.

Teniendo en cuenta estas reflexiones es necesario retomar el fundamento de las políticas de competitividad para vincularlas a las de inclusión social. Por ejemplo, una recomendación concreta sería lograr apoyar y fomentar la transición de un agricultor entre programas individuales pero muy complementarios como son los de Oportunidades Rurales de FIDA, que busca crear activos tangibles y no tangibles para escapar de la pobreza, Alianzas Productivas del Banco Mundial, que promueve la realización de negocios exitosos entre agricultores y aliados del sector privado claves, y Cadenas Productivas del MADR, que concluye el ciclo con el establecimiento de encadenamientos beneficios, lo que al final aumentan el valor agregados de los productos. (Parra-Peña, 2013).

Como bien se indicó en páginas anteriores la asistencia técnica constituye una demanda fundamental para los productores en el campo. La privatización en la prestación de este servicio tuvo efectos nefastos sobre la economía campesina, pauperizando sus condiciones de vida y debilitando la producción de sus cosechas. Por ello, afirman éste es un tema esencial al que el Estado debe dar respuesta. El Programa Oportunidades rurales constituye un primer paso en esta dirección. Sin embargo, como se constató en documento público del Ministerio de Agricultura la incapacidad actual del Estado para responder a este servicio es tal que se propuso llevarla a cabo de forma paulatina y focalizada hasta alcanzar la cobertura total al finalizar el primer mandato del presidente Juan Manuel Santos.

Si bien el MADR espera en el mediano plazo apoyar con este Incentivo a todos los municipios del país en la prestación del servicio de Asistencia Técnica Directa Rural, por limitaciones operativas y presupuestales, tomó la determinación de iniciar en 2012 con un porcentaje de municipios a nivel nacional; para el 2013 se amplió la cobertura a 600 municipios del territorio nacional, ampliando de esta manera paulatinamente la cobertura de municipios hasta llegar a la cobertura total del país al terminar el actual periodo presidencial. (Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural, 2013b: 4)

Desde el punto de vista de la participación ciudadana el programa promueve desde los productores agropecuarios dos procesos. Primero, el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas con la formación en dinámicas de rendición de cuentas y seguimiento a los proyectos que ejecutan cada una de las organizaciones con recursos públicos. Segundo, el empoderamiento de cada una de las personas que conforman la asociación en la medida en que se promueve, a través de la ejecución del proyecto, la formación e inclusión de cada uno de los socios en tomas de decisión. Tercero, se promueve en las comunidades crear capacidades y éstas a su vez pueden ser irradiadas a otras comunidades a través la estrategia formadores de formadores, es decir, campesinos o productores que forman a otros campesinos gracias a la experiencia adquirida por el programa.

#### **6.2.4. Respuestas agentes extraestatales**

Las transformaciones que enfrentó el Estado colombiano a principios de la década de 1990 y profundizados a principios del siglo XXI empiezan a arrojar sus primeras consecuencias para esta época. En este marco, el desarrollo rural, se dejó en manos del mercado para que a través de su “mano invisible” regulara las variables económicas del país. El principal resultado es, como lo afirman varios expertos, *“un desplazamiento y deterioro de las condiciones de desarrollo humano en lo rural, tanto como el debilitamiento de la institucionalidad pública”* (Konrad Adenauer Stiftug, 2012: 13).

Teniendo claras estas condiciones y el vacío dejado por el Estado, en especial, cuando se trata de escenarios más rurales, otros actores han entrado en escena complementando, suplantando o implementando modelos de desarrollo, bien a través de la figura de Responsabilidad Social Empresarial, bien a través de metodologías participativas y comunitarias (SIPLAN, PIPC), bien en Alianzas Público Privadas. Todo confluye a

evidenciar en los territorios la presencia de actores no estatales, la mayoría de ellos multinacionales, que ejecutan acciones enfocadas al desarrollo rural, algunas que corresponden a las demandas de los actores sociales y otras más que constituyen estrategias de cooptación de la población en la legitimación del proyecto minero-energético.

Así, la intervención y respuesta a las demandas de las y los ciudadanos, desde estos actores varía de municipio a municipio y en relación a la disponibilidad para la explotación de recursos naturales. En primer lugar, en el municipio de Andes, la entidad FAO-MANÁ ha promovido en esta localidad la consolidación del monocultivo de cebolla y cilantro a través del apoyo con insumos, semillas y capacitación que esta misma entidad provee. Esta misma entidad hace presencia, aunque de forma más débil en el mejoramiento de las semillas de caña y el procesamiento de la caña.

La presencia de forma más activa de esta entidad en el departamento nos remite a principios del 2000 y su principal actividad se orienta a garantizar la seguridad alimentaria. Las respuestas de este actor pueden ser cuestionadas desde varios campos: (a) las semillas que proveen son de única siembra y por lo tanto generan dependencia de sus insumos, (b) se implementan modelos de producción externos que desconocen las dinámicas y producción de los territorios y (c) al promover exclusivamente la seguridad alimentaria el proceso no se hace sostenible en el tiempo generando dependencia alimentaria.

En segundo lugar, en el municipio de Liborina el principal actor extraestatal es el Proyecto Hidroeléctrico Ituango. Éste es direccionado por la Empresa de Servicios Públicos de Medellín –EPM-, empresa mixta y multinacional dedicada a la exportación de energía. Son 12 los municipios de influencia de este proyecto entre los que se destaca el municipio de Liborina. A raíz de esto se crea una mesa técnica con los municipios y desde EPM se proponen siete líneas de acción dentro de las que se incluye la participación ciudadana. Para llevar a cabo las acciones en estos territorios se propone desarrollar la metodología SIPLAN, ésta permite “medir el impacto en el Índice de Calidad Básica de Vida (ICBV) de la población y se aplica en tres fases: aprestamiento, ciclo de formación y construcción

de instrumentos zonales y socialización de las herramientas del SIPLAN” (Empresa De Servicios Públicos De Medellín, 2010).

El principal aporte al desarrollo de esta entidad y en esta medida respuesta a las demandas de las y los ciudadanos está constituida por la aplicación de esta metodología para levantar información sobre los índices de calidad de vida de la población, es decir, información que permita la toma de decisiones; así mismo, el apalancamiento de recursos y proyectos para mejorar los niveles de vida, priorizando las comunidades de influencia del proyecto. De forma similar ha operado en el municipio de San Roque, embalse San Lorenzo, operado por la generadora Isagen. La respuesta de esta entidad ha sido en materia de construcción de salones comunales y placas polideportivas, y, dotación de escuelas. A su vez, como estrategia de participación se creó el programa De Información Y Participación Comunitaria –PIPC-. A través de ésta las instituciones organizan a la comunidad, enseñan a formular proyectos y promueven la protección del medio ambiente.

En tercer lugar, el municipio de San Roque es, como ya se indicó, el mayor receptor de recursos y proyectos de la inversión privada en contraste con los municipios de Andes y Liborina. En la generación de energía, Isagen. En la producción de caña FAO-MANÁ. En la extracción minera el Proyecto Gramalote Colombia Limited. En este último caso las acciones de este proyecto corresponden a la RSE que debe ejercer en el territorio y de las que se deriva el fortalecimiento de la piscicultura a través de la creación de 7 unidades productivas piscícolas, donde participan en su mayoría mujeres, a través de la dotación de semillas, cuidado y capacitación.

En síntesis, estas tres estrategias nos permiten demostrar las acciones que han venido ejecutando agentes privados en el territorio en función del desarrollo rural. El escenario no puede ser más desigual en la medida en que estas acciones se concentran en la zona de influencia de los proyectos y no del municipio como totalidad. A su vez, se sigue replicando un modelo que delega las funciones del Estado en un agente privado cuyo interés se inscribe en la obtención de beneficios y no en la búsqueda del bienestar social.



Este modelo es precisamente el que enfrenta duras críticas por la profundización en las inequidades y desigualdades que genera, pero, en el que insisten autoridades municipales en ausencia de un Estado que brinde las condiciones necesarias para llevar a cabo el desarrollo rural que parte, por supuesto, por la disponibilidad presupuestal y con rubros específicos para este tema. Finalmente, el modelo minero-energético, construido desde arriba, en el ámbito nacional, desconoce e ignora las graves afectaciones ambientales, sociales, económicas y políticas que genera en los territorios. Por la vía de los planes participativos se conduce a las comunidades a valorar en forma positiva sus impactos. En este plano la participación es la estratagema que embruja y oculta los graves efectos a futuro en contraste con los pocos réditos alcanzados. El panorama fue para los municipios preguntarse ¿cómo podrían controvertir una decisión nacional?

## Conclusiones

El problema de investigación aquí abordado, desde la observación de la realidad, desde el posicionamiento del investigador, desde la ética misma de la investigación lleva a valorar la importancia de reactivar y renovar la investigación académica en contextos rurales. Fue común encontrar en los relatos de campesinos y campesinas y, en general, de los pobladores rurales una demanda por ser escuchados por el gobierno, pero a su vez, la pregunta que resulta visible hasta para el observador más incauto ¿por qué tienen tan abandonado el campo?

Es por ello que el trabajo de grado que aquí se presenta no sólo es un esfuerzo académico por demostrar unos conocimientos adquiridos a través de estos cuatro años de pregrado, es sobre todo, una intención política de visibilizar una problemática que ante los ojos de un politólogo no puede pasar desapercibida: la exclusión política, económica y social de la que ha sido objeto el campesinado en nuestro país. Agudizada por supuesto, con dos períodos de gobierno anteriores, en la profundización de las políticas neoliberales, la ampliación de la brecha en la desigualdad social y con especial énfasis en el deterioro de la institucionalidad rural, de por sí precaria.

Los efectos no pueden ser más evidentes al punto que cerca de un mes de protestas, incluso con actos de violencia, alcanzan grandes niveles de legitimidad por la sociedad en su conjunto. Resultó evidente para la sociedad la grave situación que vive el campo, en relación a las condiciones de miseria, pero sobre todo, del favorecimiento del Estado a los agentes más poderosos, sean éstos empresarios mineros, energéticos, terratenientes; en detrimento de la pauperización y exclusión de que han sido objeto la mayoría de campesinos y campesinas de los territorios. Por fortuna y, se debe aclarar, gracias a la movilización social, hoy esto empieza a cambiar. Por ello la academia debe acelerar sus pasos hacia desarrollar programas de investigación que contribuyan a su vez a fundamentar todas estas decisiones, desde los actores sociales, políticos e institucionales.

Como aspectos concluyentes frente a los aspectos teóricos. Se evidenció en el análisis de literatura la ausencia de una estructura teórica que trabaje de forma simultánea y en un mismo nivel: el desarrollo rural, las políticas públicas y la participación ciudadana. Las pocas investigaciones en este tema abordan el problema desde la planeación, un enfoque interesante para revisar estructuras lógicas y coherencia en relación a los proyectos allí contenidos, pero, cortos en la profundidad del análisis de las implicaciones políticas y frente a los procesos de profundización de la democracia. Un tema de gran relevancia, no sólo para el país, también aplica para el contexto latinoamericano rural.

Desde lo metodológico analizar una relación es de gran complejidad y ésta se incrementa en proporción al número de casos. La combinación de estrategias cualitativas y cuantitativas en un mismo estudio enriqueció el análisis a partir de contrastar percepciones entre municipios y entre variables. De esta forma, los relatos (estrategia cualitativa) fueron soportados en varias ocasiones a través de los datos recolectados en las encuestas (estrategia cuantitativa). En este campo un tema que quedará pendiente sigue siendo buscar estrategias apropiadas para aproximarse a campesinos, una población que en muchos casos no ha cursado algún grado de escuela y que además posee una timidez particular. Desde el punto de vista cualitativo, la investigación debe preocuparse por desarrollar y cualificar sus elementos de recolección, en particular, estos desarrollos deben estar orientados a desentrañar con mayor precisión elementos propios que favorezcan el acercamiento a la cultura campesina según parámetros enfocados al diálogo de saberes, este puede ser un campo a explorar en una investigación posterior.

En relación a la aplicabilidad de este modelo metodológico cabe destacar que, en primer lugar, la combinación de los métodos cualitativos y cuantitativos allanan el camino hacia una ciencia política enriquecida capaz superar esta falsa dicotomía en las ciencias sociales; en segundo lugar, los elementos cuantitativos han sido vehículo para pensar el contexto o las situaciones estructurales que condicionan la participación y el desarrollo rural, como pueden ser: la pobreza, el envejecimiento y en general las condiciones de vida de los habitantes rurales; en tercer lugar, esto último es enriquecido con los relatos construidos por los actores entrevistados, estrategia fundamental para poner en evidencia nuevos

problemas, herramientas de mayor precisión o nuevos conceptos para dar cuenta de estas nuevas realidades. Finalmente, la principal dificultad radica en lograr articular de forma coherente los datos cualitativos y los datos cuantitativos por tanto se ha desarrollado una mayor habilidad para analizar los primeros, en detrimento de los segundos.

Desde los resultados, las conclusiones serán presentadas en el mismo orden que están estructurados los capítulos. Así, por ejemplo, en relación al capítulo 4, resulta pertinente realizar un pequeño ejercicio comparado de los hallazgos evidenciados en materia de políticas públicas de desarrollo rural en los tres planes de desarrollo analizados, no sin antes advertir, que se trata de un ejercicio preliminar puesto que esto es posible contrastarlo con el trabajo de campo en donde se espera recopilar mayor información respecto a los resultados obtenidos, según la participación activa o no de la comunidad. Es pertinente aclarar que en ninguno de los territorios, existe, al momento de realizarse este trabajo, una política pública municipal de desarrollo rural, sin embargo, es posible inferir que con el abandono del Estado nacional de una política rural en el país y con su delegación en los municipios, éstos han creado y desarrollado programas y proyectos encaminados a resolver las principales problemáticas rurales. En este sentido, se entiende que son estos lineamientos los que se espera comparar como parte concluyente de este capítulo.

Es por esto que en la dinámica de contrastar las políticas públicas de desarrollo rural, se hace necesario evaluar tres componentes: los diferentes factores que inciden o condicionan el desarrollo rural, tales como: (1) temas transversales, población, actividades productivas y enfoque del desarrollo rural; (2) **semejanzas** entre estos tres territorios en materia de políticas, programas y proyectos; y (3) **diferencias** entre estos tres territorios en materia de políticas, programas y proyectos.

**Temas transversales** de los planes de desarrollo. Mientras para Andes el tema transversal es la educación, para Liborina predomina el desarrollo institucional y en San Roque la participación social y comunitaria. Lo anterior permite inferir varios temas y su impacto para las políticas públicas de desarrollo rural.

En primer lugar, el hecho de tener como prioridad el desarrollo institucional quiere decir que el municipio enfrenta serias problemáticas en relación a los procesos mismos administrativos y que requieren de un fortalecimiento en este campo. Por su parte, fue importante contrastar en campo el caso del municipio de San Roque, donde predomina una preocupación por la participación que obedece a dos factores, de un lado, a una debilidad misma de los procesos organizativos; de otro lado, a una preocupación por promover prácticas democráticas en el municipio. Finalmente, la educación como tema, está asociada con la incidencia que tuvo el sector educativo en la formulación misma del plan, como es el caso de las y los maestros del municipio de Andes que representan una fuerza significativa y el acompañamiento que realizó la Universidad de Antioquia en la formulación del Plan.

**Población.** En los tres municipios fue posible evidenciar una población en su mayoría masculina cercana a un porcentaje del 52% en contraste con una población minoritaria femenina del 48%. Así mismo, se evidenció migración campo-ciudad con una pérdida de capital humano a partir de los 29 años, no sin advertir que ésta es mucho más acelerada como en el caso de San Roque, donde a partir de los 19 años migran en mayor proporción la población masculina. Contrario a esta realidad, el municipio de Andes recibe población entre los 15 y los 24 años y su pérdida es a partir de los 25 años, en contraste con su alta tasa de mortalidad entre los 0 y los 14. Para el caso de Liborina, este municipio enfrenta la disminución acelerada de población, con el agravante que se encuentra en los límites de pérdida de categoría municipal por su bajo porcentaje poblacional.

**Actividades productivas.** Si bien la intención no es adentrarse en todos los temas tratados en las actividades productivas si vale la pena destacar algunos aspectos que nos permiten establecer diferencias sustanciales. Este es el caso de la caficultura como actividad productiva principal en cada uno de los tres municipios, a pesar de que cada uno pertenece a subregiones diferentes, sobre sale esta actividad productiva como una de las más importantes. De otra parte, se tiene que la minería nos permite además de contrastar su presencia en dos territorios comunes: Andes y San Roque, en el caso del primero, ésta se presenta de forma no planificada, con presencia y control por parte de los actores armados;

en contraste con lo que sucede en San Roque donde ésta se da desde los títulos mineros otorgados por el gobierno nacional a dos multinacionales: AngloGold y La Arboleda.

**Enfoque del desarrollo rural.** A pesar de que los tres municipios cuentan con una población que habita en su mayoría las zonas rurales, sólo en el caso de Liborina, se hace explícito el interés de fortalecer el desarrollo rural y, por lo tanto, las actividades productivas de estos escenarios. En contraste, predomina una preocupación por la productividad y competitividad de los territorios, con un tema importante de fondo, como es, la sostenibilidad económica y ambiental. No obstante considerarse el tema del desarrollo rural, se continúa con una visión sectorial donde predomina exclusivamente la ganadería y la agricultura como únicas actividades productivas, esto implica un error de concepción en tanto en los tres territorios se espera desarrollar propuestas encaminadas a la agroindustria o el turismo, actividades que por supuesto están asociadas con los escenarios rurales y por lo tanto pertenecen al campo del desarrollo rural.

**Semejanzas en las políticas de desarrollo rural.** Un análisis de los aspectos en común que pueden tener los planes estudiados lleva a plantear que estas similitudes van en tres sentidos: (a) las que comparten todos los territorios; (b) políticas comunes entre Andes y Liborina y (c) políticas comunes entre Andes y San Roque.

- (a) Se puede afirmar que en los tres municipios existe una preocupación por desarrollar el turismo en el espacio rural, éste va desde un turismo rural, pasando por el ecoturismo, hasta llegar al agroecoturismo; de igual forma, se promueve en el territorio el emprendimiento como mecanismo de inserción a los mercados laborales a través de la creación o fortalecimiento de empresa. Cabe destacar que ambas propuestas hacen parte integral de una concepción más amplia que domina el sector productivo rural en la actualidad relacionado con la diferenciación de los territorios según la capacidad para diversificar o combinar actividad agrícolas y no agrícolas, a su vez se sitúa, en una política más amplia del ámbito departamental y nacional, como es, la productividad y competitividad de los territorios rurales.

- (b) En este campo se tiene que existen unas políticas comunes entre Andes y Liborina, como son: la articulación de la producción local a las cadenas productivas y la promoción y fortalecimiento de la agroindustria o agronegocios. Como se explicó, ambas estrategias están asociadas única y específicamente al tema productivo a gran escala, y que dicho sea de paso, ha tenido numerosas críticas debido a que se considera que los productores locales se articulan a dichas cadenas en condiciones desventajosas donde se extrae producción local a bajo precio (Parra-Peña, 2013) o se hace uso de mano de obra en condiciones laborales precarias.
- (c) Finalmente, los municipios de Andes y San Roque tienen en común en sus políticas de desarrollo rural tres temas: la promoción de, la seguridad alimentaria, la productividad, competitividad y desarrollo empresarial; y la operacionalización del desarrollo rural como asistencia técnica. Vale destacar que, no obstante, compartir el tema de seguridad alimentaria desde el punto de vista productivo de los campesinos, mientras para Andes se promueve al productor como proveedor de la seguridad alimentaria para el municipio, en contraste en San Roque se trata de una estrategia de subsistencia a través de las huertas familiares. Asimismo, reducir el tema de desarrollo rural a la asistencia técnica tiene graves implicaciones para el desarrollo, de un lado, porque no existe una capacidad institucional en esta materia con la pérdida de las UMATAS como pilares de esta actividad; de otro lado, porque además de la asistencia técnica se requiere del factor fundamental del desarrollo: la tierra, sumado al crédito, la adecuación, los insumos, entre otros.

**Diferencias en las políticas públicas de desarrollo rural.** En este campo, el municipio de Liborina presenta la mayor diferenciación en relación al tipo de programas contemplados en su plan de desarrollo, es así como este municipio propone tres aspectos: la especialización productiva, el fortalecimiento de mercados y de las asociaciones de productores, por su parte; el municipio de San Roque, se centra en tres aspectos, de un lado de carácter histórico, como la vocación en los usos del suelo, y de otro lado, el plan de manejo ambiental en el ámbito minero, también contempla un proceso de capacitación de la mano de obra local.

A modo de síntesis, resulta de interés plantear algunas reflexiones importantes respecto a los principales debates que se han dado en el tema de políticas de desarrollo agropecuario y/o rural, en la medida en que muchas de ellas se ven reflejadas en los planes de desarrollo aquí presentados. En primer lugar, es claro que el papel que se le asigna a los agricultores en el proceso de acumulación está asociado a varios aspectos: (a) en la diversificación de sus actividades productivas, por ejemplo, agricultura y turismo, realizadas de forma simultánea en un mismo entorno; (b) los productores locales se articulan a los mercados a través de las cadenas productivas que tienen su mayor expresión en los procesos de exportación; (c) a través de la mano de obra que combinan entre su parcela y los jornales que realizan en las grandes fincas productoras, especialmente, de café y caña.

En segundo lugar, en relación al factor de producción tierra, que obedece a su vez a una estructura de tenencia e históricamente conservada, sólo es abordada por uno de los municipios en su componente diagnóstico (Andes), sin embargo, no se hace referencia a una intervención en este campo, máxime cuando el país enfrenta un grave proceso de microfundización a raíz de la excesiva concentración de la tierra en pocas manos. Una estructura democrática de la tenencia de la tierra es la base de una mayor productividad y mayor diversificación, máxime si se trata de producción de alimentos.

En tercer lugar, a pesar que en América Latina se ha logrado avanzar hacia una política rural con enfoque de género y que Colombia, por las dinámicas mismas del conflicto, ha dejado como resultado una población con jefatura femenina, no se logra ver en estos tres territorios políticas diferenciadas en el ámbito rural para las mujeres. Lo que se traduce en profundizar las inequidades y una ausencia de transformación de las condiciones de vida que agobian a las mujeres, con mayor razón si éstas se localizan en las zonas rurales, donde el trabajo del hogar se combina con las actividades productivas que resultan de mayor rigor para esta población.

El enfoque de la dependencia define que, en los países como Colombia, al igual que otros territorios de América Latina, predomina la coexistencia de sistemas productivos tradicionales con modernos en una simbiosis compleja y multidimensional. En este



contexto se le delega a campesinos y pequeños productores la función de garantes de la alimentación y como proveedores de mano de obra barata y disponible según las épocas de cosecha. No obstante estas dinámicas, el reconocimiento de su aporte al desarrollo de los municipios no es valorado. Es posible afirmar lo anterior al tener en cuenta que cuando se habla de desarrollo rural existen territorios con vocación rural y/o agrícola, más no, pobladores rurales, principal motor y vehículo del desarrollo.

Desde el punto de vista de las políticas públicas de desarrollo rural el análisis permitió reconocer varias debilidades:

- Los tres municipios estudiados no tienen una política pública de desarrollo rural como bien puede suceder en otros temas como juventud, infancia, desplazamiento, etcétera.
- No existe política nacional de desarrollo rural, aunque otros autores afirmen la existencia de ésta fundamentada en el Estatuto de Desarrollo Rural y la Estrategia de Desarrollo Rural del INCODER (Restrepo & Bernal Morales, 2014) y en este sentido plantear hoy la reformulación de la política pública de desarrollo rural. Tal política no existe. En contraste, cabe preguntarse ¿qué política era esa que se llevaba a cabo sin institucionalidad, con presupuesto reducido y dirigido a unos pocos terratenientes y grandes empresarios?
- El proceso de privatización acelerado que enfrentó el sector rural, como sector estatal condujo a la prestación de los servicios a cargo de agentes privados con lo cual el poco desarrollo que hoy se genera en los municipios más rurales es parcial, fragmentado y se focaliza en una que otra vereda, profundizando por esta vía los niveles de inequidad entre municipios y regiones.
- La política nacional es ambigua. Por un lado construye dinámicas participativas en relación al desarrollo rural y de forma simultánea agudiza los conflictos por uso del suelo donde mineras y energéticas entran a competir por los suelos de uso agrícola en los que los campesinos quedan sometidos a un actor con poder de decisión, influencia y lobby político.

En relación al capítulo 5, desde el punto de vista de la participación ciudadana la hipótesis fue corroborada en campo aunque con matices. La participación en efecto es instrumentalizada por los mandatarios, por las debilidades propias de los municipios en materia rural resulta irrisorio llevar a cabo este objetivo con un presupuesto anual de \$40.000.000. Por ello, es demagógico plantear que un municipio está en capacidad de realizar acciones encaminadas en esta dirección con tal limitación. No obstante, la clave está en la gestión y en la recuperación de la institucionalidad rural. Un buen ejemplo de ello es el municipio de Liborina que ha logrado posicionar el tema en las agendas de gobierno y con ello la existencia, por ejemplo, de una Secretaría de Desarrollo Rural, entidad que no existe ni en Andes, ni en San Roque.

No obstante esta fortaleza, su principal debilidad radica en el enfoque del desarrollo y la ausencia de una inclusión real en la toma de decisiones. Este municipio, a modo de ejemplo, se ha concentrado en el tema de veedurías ciudadanas, que más que esto obedece a una lógica de presentar datos generales a la ciudadanía que no generan procesos reales de control social. Ésta a su vez se concentra en unos pocos generando con ello, no sólo el desgaste de los líderes que ejercen su labor con vocación, contribuye por esta vía a la concentración de poder a través de la información privilegiada que empiezan a tener estas personas en relación con sus comunidades. Agravada con el clientelismo y gamonalismo que irriga la mayoría de organizaciones comunitarias. Por ello, un aspecto importante en este sentido constituye explorar las nuevas formas de participación rural y la innovación social en esta materia y asociadas al desarrollo rural.

En síntesis, un análisis de la relación entre desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en los tres municipios estudiados nos lleva a plantear conclusiones desde el punto de vista de los resultados en las tensiones y asuntos novedosos que resultan de esta relación. Primero, una primera tensión se deriva del uso que dan los mandatarios a los espacios de participación, éstos se han transformado en maquinarias electorales y en mecanismos funcionales al sistema, incluso con sus graves iniquidades, de ninguna forma promueven efectivamente la participación ciudadana dado que en la mayoría de ocasiones se restringe a los líderes, en el caso del desarrollo rural al presidente de Asojuntas y

representantes de asociaciones de productores. Esto genera desequilibrios en la medida que su mayor preocupación es un tema económico y no político, es decir, se concentran en qué beneficios económicos se pueden obtener de la política, pero no en cómo se construye la política, un fin orientado a la ampliación de la democracia, objeto de la participación ciudadana.

Segundo, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, espacios diseñados para la participación ciudadana en el desarrollo rural, no son hoy en día espacios de participación, sino, una instancia que avala proyectos institucionales y de agentes privados. Lo anterior se fundamenta en varias evidencias: (1) reuniones periódicas de máximo cuatro veces en el año con una duración de 2 horas más o menos ¿qué temas se podrían discutir en este tiempo tan corto?, (2) la mayoría de Consejos no han podido funcionar por la inestabilidad de sus propios miembros, que incluye el cambio de los funcionarios públicos (3) el principal estímulo a la participación está dado por la vinculación a los proyectos, pero, como se indicó en la entrevista al Ministerio de Agricultura, no todos los municipios pueden acceder a estos recursos porque la focalización depende de los niveles de pobreza en estas localidades.

Tercero, las JAC son, según los municipios, el principal actor del desarrollo porque a ellos se deben. Éstas son un instrumento de control diseñado por el Estado para censar a la población en los municipios. Hoy en día toman fuerza en el marco del desarrollo porque en muchos de los proyectos institucionales la JAC es quien contrata con el Estado para realizar obras en sus comunidades. Sin embargo, su papel como ente que organiza y lidera la participación ciudadana es ampliamente limitado. De un lado, porque como se constató en campo, al campesino no tener un vínculo con la tierra no puede afiliarse a la Junta, esta es una situación muy común en el caso de Andes donde un gran número de personas son jornaleros. De otro lado, porque en los municipios las JAC se transforman en maquinarias electorales movilizadoras de votos, es decir, son funcionales a la coyuntura electoral y por lo tanto el escenario de participación se restringe a este tema.

En relación al capítulo 6, éste permitió dar el título a esta tesis, afirmando que, ante demandas estructurales de las y los ciudadanos, existen respuestas coyunturales institucionales y no institucionales. De un lado se plantea que existen unas demandas estructurales e históricas que lejos de ser resueltas por las políticas nacionales se han visto profundizadas a raíz de los postulados del modelo neoliberal, esto es, dar un mismo trato a todos los sectores de la economía y reducir al máximo los gastos del Estado. Entre éstas se pueden destacar: acceso a mercados, políticas de comercialización, créditos y en general las condiciones de infraestructura (adecuación de tierras, riego y vías) para que los productos puedan salir de las zonas con sus productos.

De otro lado, las respuestas coyunturales se explican por varios factores. Un primer factor la focalización, esto es el desarrollo rural no llega a todos los territorios sino a los que hoy están con indicadores NBI de miseria. Un segundo factor, existen programas de desarrollo rural y no políticas públicas de desarrollo rural, por simple que parezca la diferencia, los programas tienen un alcance limitado en tiempo y presupuestos y con mayor facilidad pueden ser derribados al cambio de un gobierno, no sucederá lo mismo con una política pública. Un tercer factor y tal vez el más importante para señalar que se trata de respuestas coyunturales: el presupuesto. Como se indicó a lo largo del trabajo no existe un rubro específico para el desarrollo rural, los municipios no lo tienen, la gobernación de Antioquia es un intermediario de los programas y cada vez que pueden se le recortan más y más recursos al Ministerio de Agricultura, sumado a que es uno de los ministerios con menor presupuesto en relación a los demás y en desproporción a la población que atiende. Por lo tanto, un presupuesto reducido nos llevará de inmediato a concluir que este tipo de iniciativas no serán de gran alcance.

## **Bibliografía**

Actor institucional. (5 de agosto de 2014). Entrevista semiestructurada. Actor institucional 16. Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Actor institucional. (6 de agosto de 2014). Entrevista semiestructurada. Actor institucional 18. Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Actor institucional. (11 de agosto de 2014a). Entrevista semiestructurada. Actor institucional 24. Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Actor institucional. (11 de agosto de 2014b). Entrevista semiestructurada. Actor institucional 25. Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Actor institucional. (28 de agosto de 2014). Entrevista semiestructurada. Actor institucional 28. Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Actor institucional. (31 de julio de 2014). Entrevista semiestructurada. Actor institucional 5. Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Actor social. (4 de agosto de 2014). Entrevista semiestructurada 11 Actor social Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Actor social. (5 de agosto de 2014). Entrevista semiestructurada 13. Actor social Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Actor social. (6 de agosto de 2014). Entrevista semiestructurada 14. Actor social Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Actor social. (29 de julio de 2014). Entrevista semiestructurada 6 Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Actor social. ( 12 de agosto de 2014). Entrevista semiestructurada 25. Actor social Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Agente económico. (1 de agosto de 2014). Entrevista semiestructurada agente económico 1. Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

Agente económico. (6 de agosto de 2014). Entrevista semiestructurada agente económico 15. Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.

- Agente económico. (12 de agosto de 2014). Entrevista semiestructurada agente económico  
20. Realizada por: Patricia Elena Giraldo Calderón.
- Aguirre, Francisco. (2010). Participación ciudadana y desarrollo territorial. Recuperado  
15/09/2014, de <http://www.rimisp.org/noticia/participacion-ciudadana-y-desarrollo-territorial/>
- Alcaldía de Andes. (2012). *Plan Municipal de Desarrollo de Andes 2012-2015. Juntos  
construyendo futuro*
- Alcaldía de Liborina. (2012). *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015. Liborina,  
desarrollo con equidad*
- Alcaldía de San Roque. (2012). *Plan Municipal de Desarrollo. San Roque en buenas  
manos y con participación social.*
- Aristizábal, Martha Nubia, & Galeano, Maria Eumelia. (2008). Cómo se construye un  
sistema categorial. *Revista Estudios de Derecho, LXV(145)*, pp. 161-187.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35(4), pp. 216-224.
- Bobbio, Norberto. (1993). Las promesas incumplidas de la democracia. *Zona Erógena(14)*,  
pp. 1-11.
- Bonilla-Castro, Elssy, & Rodríguez S., Penélope. (1997). Capítulo 3. Más allá del dilema  
de los métodos *Más allá del dilema de los métodos* (pp. 59-68). Bogotá: Ediciones  
Uniandes
- Grupo Editorial Norma.
- Borja, Jordi. (1989). Descentralización municipal y participación ciudadana *Estado,  
descentralización y democracia* (pp. 219-266). Bogotá: Ediciones Foro Nacional  
por Colombia.
- Cafépaisa. (2014). Antioquia origen de cafés especiales. Recuperado 12/09/2014, de  
[http://www.cafepaisa.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=75:antioquia-origen-de-cafes-especiales&catid=6:aseguramiento-de-la-calidad&Itemid=19](http://www.cafepaisa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=75:antioquia-origen-de-cafes-especiales&catid=6:aseguramiento-de-la-calidad&Itemid=19)
- CEDRSSA. (2006a). Nueva Ruralidad en Colombia. En: M. Hernández & I. Meza (Eds.),  
*Nueva ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina* (pp. 73-126).

- México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- CEDRSSA. (2006b). Nueva ruralidad y políticas públicas. En: M. Hernández & I. Meza (Eds.), *Nueva ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina* (pp. 247-263). México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 101 de 1993. Ley general de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Vol. 101). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Corporación Latinoamericana Misión Rural. (2008). *Estrategia de comunicación para incentivar la participación de los usuarios del programa en espacios de seguimiento y evaluación participativos del programa desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales -oportunidades rurales-*.
- Corporación para la Educación Integral y el Bienestar Ambiental. (2014). Escuela Campesina. Recuperado 10/09/2014, de <http://www.corpoceiba.org.co/sitioweb/index.php/sistemasproductivos/escuelacampesina>
- Cristancho, Jaime. (1990, 15 de septiembre de 1990). IDEMA: No más paternalismo. *El Tiempo*.
- Cunill, Nuria. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD, 262, p.
- Cunill, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD, Nueva Sociedad, 320, p.
- DANE. (2005). *Censo General 2005*. Bogotá: DANE
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Conpes 160. Sistema General de Participaciones vigencia 2013*.

- El Espectador. (2013, 12 de septiembre de 2013). Pacto agrario es para sacar del abandono al campo: Gobierno. *El Espectador*.
- Empresa de Servicios Públicos de Medellín. (2010). *EPM Línea Directa*. Medellín: EPM.
- Fajardo M., Darío. (2001). La tierra, la agricultura y el poder político *Suma cultural*(4), pp. 151-207.
- Fals B., Orlando. (2008). *Movimientos sociales y poder Político* Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Sociología
- Fals Borda, Orlando. (1991). *Democracia y participación. El reciente Caso de Colombia*. Ponencia presentada en el Tercer Seminario Internacional Habinet
- Figuroa, A. (1993). Agricultural Development in Latin America. En: O. Sunkel (Ed.), *Development, from Within. Toward a Neostructuralist Approach from Latin America*. Londres: Lynne Rienner.
- Flick, Uwe. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata S.L., 313, p.
- Gerald Destinobles, Andre (2007). Introducción a los modelos de crecimiento económico exógeno y endógeno. In E. e. gratuita (Eds.) Available from <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/243/bien.htm>
- Gobernación de Antioquia. (2013). *Convenio de asociación No. 4600000332 celebrado entre el departamento de Antioquia-Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural-el municipio de San Roque. Not. 890.980.960-7*.
- Gobernación de Antioquia. (2014). *Gobernación entregó los Planes Viales Subregionales*. Medellín: Secretaría de Infraestructura de Antioquia.
- Gómez, Esperanza, Vásquez, Gerardo, Lenti, Attila, Franco, Luz María, Herrera, Gustavo, Aguirre, Gisela, & Giraldo, Ramiro. (2012). *Planeación participativa. Realidades y retos*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia, Grupo de Investigación Cultura, Política y Desarrollo Social, 304, p.
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. (2004). *Desarrollo Urbano y Rural*. Paraguay Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra., p.



- Janvry, A. (1981). *The Agrarian Question and Reformist in Latin America* Baltimore: Johns Hopkins University Press, p.
- Kay, Cristobal. (2007). Enfoques del desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX. En: E. Pérez C. (Ed.), *La enseñanza del desarrollo rural* (pp. 49-111). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Kay, Cristóbal. (2002). Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo veinte. En: F. García P. (Ed.), *El mundo rural en la era de globalización: incertidumbres y posibilidades* (pp. 337-429). Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Lleida.
- Kay, Cristóbal, & Salazar, Graciela. (2001). Estructura agraria, conflicto y violencia en la sociedad rural de América Latina (Agrarian Structure, Conflict and Violence in Rural Society in Latin America). *Revista Mexicana de Sociología*, 63(4), pp. 159-195.
- Konrad Adenauer Stiftug. (2012). *Recomendaciones y líneas de acción para la política pública de desarrollo rural en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftug.
- Kraft, Michael, & Furlong, Scott. (2007). *Public policy: Politics, analysis and alternatives* (2 ed.). Washington D.C.: CQ Press, 563, p.
- Lalander, Richard. (Ed.) (2000) *Léxico de la política*. México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Fondo de Cultura Económica.
- Leal B., Francisco. (1989). El sistema político del clientelismo. *Análisis Político, Sep-dic*(8), pp. 3-34.
- Legrand, Catherine. (1994). Colonización y violencia en Colombia: perspectivas y debate. En: A. Molano Bravo, A. Reyes Posada, U. Ayala Aramas, L. Sarmiento Anzola, J. J. Perfetti C., B. M. Bagley, M. d. R. Guerra de M., F. Botero Zea, S. Perry Rubio, R. Vargas del Valle, F. Campillo, A. Machado C. & N. Tirado de Montenegro (Eds.), *El agro y la cuestión social* (pp. 3-37). Bogotá: Tercer mundo editores.
- Lizarazo O., Jesús Humberto. (2006). Planeación participativa: mito y realidad *Constitución de 1991 y planeación en Colombia* (pp. 279-304). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, Universidad Externado de Colombia.

- Lugo Perea, Leyson Jimmy. (2009). *Análisis del servicio de asistencia técnica ejecutado por la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria -UMATA-, (período 1998-2007) en el municipio de Florencia, Caquetá*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Machado C., Absalon. (1996). Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. *Virtual*, 1-15. Recuperado de [https://www.google.com/#hl=en&output=search&scient=psy-ab&q=Tenencia+de+tierras%2C+problema+agrario+y+conflicto&oq=Tenencia+de+tierras%2C+problema+agrario+y+conflicto&gs\\_l=hp.3..0i19l2j0i30i19l2.958.958.0.1719.1.1.0.0.0.158.158.0j1.1.0.les%3B..0.0...1c.XQp7U4Lnk28&pbx=1&bav=on.2.or.r\\_gc.r\\_pw.r\\_qf.&fp=8171fb77536c4765&biw=1280&bih=666](https://www.google.com/#hl=en&output=search&scient=psy-ab&q=Tenencia+de+tierras%2C+problema+agrario+y+conflicto&oq=Tenencia+de+tierras%2C+problema+agrario+y+conflicto&gs_l=hp.3..0i19l2j0i30i19l2.958.958.0.1719.1.1.0.0.0.158.158.0j1.1.0.les%3B..0.0...1c.XQp7U4Lnk28&pbx=1&bav=on.2.or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=8171fb77536c4765&biw=1280&bih=666)
- Machado C., Absalon. (2002). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 320, p.
- Madoery, Oscar. (2001). El Proyecto Político Local como alternativa de Desarrollo. *Revista Política y Gestión*, 2, pp. 1-31.
- Martínez M., P. (1994). El municipio: descentralización y democracia. Elementos para la reconstrucción del federalismo en México. *Gestión y estrategia*(5).
- May, P (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and publics. *Journal of Public Policy*, 11(1), pp. 187-206.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011). *Estrategia de participación ciudadana en la gestión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). *ABC del Proyecto de Ley de tierras y desarrollo rural*
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013a). *Pacto Nacional por el agro y el desarrollo rural. Hay campo para todos*.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013b). *Términos de referencia para el otorgamiento y ejecución del incentivo económico a la asistencia técnica directa rural*

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, & Ministerio de Trabajo. (2014). *Pacto por el agro y el desarrollo rural. Hay campo para todos.*
- NULLVALUE. (1996, 21 de noviembre de 1996). Le aplican eutanasia al IDEMA. *El Tiempo.*
- Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, & Vicepresidencia de la República. (2013). Paquete de datos estadísticos San Roque. Homicidios. Unidad de Restitución de Tierras. Recuperado Access Date, de Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República:
- Parra-Peña, Rafael. (2013). Desarrollo rural, clave para la paz en Colombia. Recuperado de <http://dapa.ciat.cgiar.org/politicas-de-desarrollo-rural-claves-para-la-paz-en-colombia>
- Pérez, Edelmira. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En: N. Giarraca (Ed.), *Una nueva ruralidad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Pérez, Edelmira. (2004). El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad. *Revista Nómadas*(20), pp. 180-193.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano -PNUD-. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural. Razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD, 446, p.
- Restrepo, Juan Camilo, & Bernal Morales, Andrés. (2014). Desarrollo rural *La cuestión agraria* (pp. 145-175). Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.
- Rojas P., Humberto. (2007). Reflexiones sobre los enfoques y modelos de desarrollo rural a partir de los años cincuenta en Colombia. En: O. L. Castillo Ospina (Ed.), *El desarrollo ¿progreso o ilusión?* (pp. 91-118). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rojas Pinilla, Humberto. (2007). Reflexiones sobre los enfoques y modelos de desarrollo rural a partir de los años cincuenta en Colombia. En: O. L. Castillo Ospina (Ed.), *El desarrollo ¿progreso o ilusión?* (pp. 91-118). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.

- Roth, André-Noel. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, p.
- Roth, André-Noel. (2012). *Construcción de políticas públicas y participación*. Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.
- Rufasto, Augusto. (2011). Los agentes económicos y el circuito económico Recuperado de <http://rufasto.tripod.com/pdf/econagents.pdf>
- Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social. (2013). *Síntesis de resultados, Mesa de Participación, Foros Subregionales*.
- Seldon, Arthur, & Pennance, F.G. (Eds.). (1987) Diccionario de economía. Barcelona: Ediciones Orbis.
- Semana. (2013). Paro agrario: las dos caras de la protesta. *Semana*.
- Strauss, Anselm, & Corbin, Juliette. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia, 340, p.
- Touraine, Alain. (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago: PREALC, 111, p.
- Treminio Chavarría, Reynaldo. (2009). Planeación y gestión de territorios rurales con participación ciudadana. *Estudios Agrarios*(42), pp. 39-50.
- Vallenas, Kantuta, & Alza, Carlos. (2004). Gobernabilidad, Desarrollo y Democracia. Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas *Revista Derecho y Sociedad, Año XV*(22).
- Velásquez C., Fabio, & González R., Esperanza. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* . Bogotá: Fundación Corona, 456, p.
- Viacava G., José. (2012). *El diseño de políticas públicas para una implementación democrática*. Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.
- Villareal M., Maria Teresa. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. *Décimo certamen de ensayo político*, pp. 31-46.

Yturbe, Corina. (2001). *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 262, p.