

La participación ciudadana en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia*

Janeth Patricia Muñoz Eraso**

Guillaume Fontaine

pp. 81-106

Resumen

La participación ciudadana en las políticas públicas responde a una demanda de la sociedad y a una necesidad del Estado en su fin de establecer relaciones más horizontales; aunque es difícil de implementar, considerando las condiciones prácticas en que se desenvuelven los actores no estatales. ¿Qué consecuencias tiene ello para las políticas públicas? Para responder a esta pregunta se examinan las consecuencias de la falta de participación de los actores sociales en el diseño e implementación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia (1997-2014), a través del programa «Pademer» y el proyecto «Oportunidades Rurales» (2007-2014). Se evidencia una gran continuidad en esta política, caracterizada por la importancia de la microempresa, el desfase entre las expectativas de la población y los objetivos de ambos programas, y el rol ambiguo de su población objetivo.

Palabras clave

Políticas Públicas / Participación / Actores / Pobreza Rural / Colombia

Abstract

Citizen participation in public policies responds to a society's demand and a state's need in its purpose to establish more horizontal relationships. However, it is difficult to implement, taking into account the practical conditions in which non-state actors operate. What consequences does this have for public policies? To respond to this concern, the consequences of the lack of participation of social actors in the design and implementation of the policy of combating rural poverty in Colombia (1997- 2014), through two programs: Pademer (1997-2007) and Oportunidades Rurales (2007-2014). The research shows a high degree of continuity in this policy, which is characterized by the importance of micro-business and the gap between the population's expectations and both programs' objectives and the ambiguous role of an objective population.

Key words

Policy / Participation / Actors / Rural Poverty / Colombia

*Este artículo es un producto parcial de la tesis doctoral «Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Análisis del proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales» realizada por Janeth Patricia Muñoz Eraso y dirigida por el Profesor Guillaume Fontaine. La investigación en campo fue cofinanciada por el Fondo de Desarrollo Académico de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -Flasco- Sede Ecuador

** J. P. Muñoz Eraso. Doctora en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Políticos. Consultora y Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá-Colombia.

Correo-e: janeth.munoz@javeriana.edu.co

G. Fontaine. Doctor en Sociología. Profesor-Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Flasco-Ecuador.

Correo-e: gfontaine@flasco.edu.ec

Introducción: la participación ciudadana en la acción pública

Los cambios societales en América Latina y el Caribe durante las tres décadas que siguieron la transición democrática, pese al triunfo de la economía sobre la política que conllevó al «giro neoliberal» (Jobert, 1992), han vuelto a poner al Estado en el centro de la agenda sociológica. Desde 1980, la relación entre el Estado y la sociedad se ha visto afectada por la transferencia de los métodos de gestión privada a la administración pública, motivada en las preocupaciones por su capacidad y eficiencia, así como por su contribución al alcance de los objetivos de las políticas públicas (Muller, 2010:188). Entre tanto, todos los países de la región crearon mecanismos institucionales de participación ciudadana, mediante reformas constitucionales, legales y administrativas, para constituir espacios de concertación democrática entre el Estado y la sociedad.

Esta tendencia, particularmente visible en el ámbito de las políticas sociales, conlleva a involucrar a los actores no-estatales en el proceso de toma de decisión que atañe a las políticas públicas. Por un lado, responde a las aspiraciones legítimas de una sociedad civil deseosa de ampliar los derechos individuales y colectivos y ejercer un control social sobre el Estado. Por otro lado, sirve a los intereses de los gobiernos, en tanto la participación de los actores no-estatales tiene una incidencia determinante en la consecución de los objetivos de políticas públicas y, por lo tanto, en su efectividad y eficacia.

Al constituirse en un elemento clave y una condición fundamental para promover la democracia y el desarrollo socio-económico, la participación de los actores sociales en la acción pública es uno de los mayores retos en la transformación del Estado democrático de derecho (Isunza Vera y Olvera, 2006; Isunza Vera y Gurza, 2010). Aunque se conciba a menudo como un hecho positivo que genera beneficios en los procesos y en los resultados, en la práctica, la participación conlleva desventajas relacionadas con la existencia de complacencia con situaciones determinadas, la representación, la falta de autoridad, los efectos de las malas decisiones y el persistente egoísmo (Irvin y Stanburry, 2004). Depende además de condiciones difíciles de reunir, como son la participación voluntaria en proyectos que benefician a la comunidad, la asistencia de actores estratégicos que no estén dispersos geográficamente y puedan reunirse fácilmente, la asistencia de ciudadanas y ciudadanos con suficientes ingresos para atender a las reuniones sin perjudicar su capacidad de sostener a su familia, la existencia de una comunidad homogénea, así como el acceso y el entendimiento de la información (Irvin y Stanburry, 2004).

Examinar la participación no es una preocupación nueva para el análisis de políticas públicas. Desde sus orígenes, la historia de la «ciencia de las políticas públicas» estuvo atravesada por los dilemas del conocimiento y el rol del científico y del político, en tanto se ha definido en función de analizar las políticas «de» y «para» el Estado (Lasswell, 1992). Con los estudios sobre los «triángulos de hierro» (Lowi, 2008) formados por los grupos de

interés, la administración y los congresistas en Estados Unidos, aquellos sobre las coaliciones promotoras compitiendo por incidir en la agenda de políticas (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993), y los trabajos más recientes sobre el pluralismo (Kingdon, 2003), las redes de políticas (Marsh, 1998) y la gobernanza democrática (March y Olsen, 1995), ha sido posible que el análisis de políticas públicas contribuya de manera significativa al entendimiento de las relaciones entre sociedad, economía y política.

Sin embargo, el tema recoge un significado particular y una importancia nueva en los debates contemporáneos sobre la democracia participativa, tras la crisis de la gobernabilidad que afectó a la mayoría de los regímenes latinoamericanos en los años 1990 y la consecutiva toma de conciencia de los límites de la democratización y de la fragilidad institucional en un contexto de crisis económica y financiera endémicas (O'Donnell, 1999; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). La evolución reciente de este campo de estudios tiende a integrar a los actores no-estatales al análisis, en función del «modo de gobernanza» adoptado por el Estado (Pierre y Peters, 2000; Kooiman, 2002). Ello ha llevado a un cambio en la visión del gobierno, que hace hincapié en la idea de una gestión pública participativa, en la cual la coordinación y los modos de regulación en las políticas son compartidos por diversos actores públicos, privados y mixtos. En esa tendencia, el Estado es un actor más, dotado de una dimensión específica y con unos medios y técnicas de acción muy especiales, que le relacionan con el resto de protagonistas sociales en la arena de toma de decisiones (Subirats 1992; Aguilar, 2006).

¿Cómo incide la ciudadanía (*polity*) en la política (*politics*), las políticas públicas (*policies*) y las instituciones que regulan la sociedad y la economía? ¿Qué control ejerce ella sobre los aparatos burocráticos, el poder judicial, los partidos políticos, las empresas (etc.)? ¿Cómo procesa el Estado sus demandas difusas y cambiantes? ¿Qué soluciones aporta a las persistentes desigualdades socio-económicas? ¿Cuál es su papel en los conflictos sociales y ambientales? Éstas son algunas de las problemáticas contemporáneas que enfrenta la sociología de la acción pública, una sociología enfocada en la relación entre sociedad y Estado, para explicar las políticas públicas.¹

La originalidad de la sociología de la acción pública radica en contraponer las lógicas participativas (*bottom-up*) de toma de decisión a las tradicionales concepciones jerárquicas (*top-down*), que caracterizan los modos de gobernanza democrática horizontal y vertical. Introduce una triple ruptura en el análisis de las políticas: con el voluntarismo político, con la unicidad del Estado y con el «fetichismo de la decisión» (Lascoumes y Le Galès, 2009:16).

¹ La acción pública puede definirse como el conjunto de iniciativas multipolares e intentos explícitos de coordinación en el cual se insertan las políticas públicas (Gaudin, 2004: 2). Es entonces un espacio socio-político construido, a la vez por unas técnicas e instrumentos y por finalidades y contenidos (Lascoumes y Le Galès, 2009: 103-104).

Abarca a las tres dimensiones del proceso de las políticas públicas: elaboración de una teoría de la regulación política, elaboración de los principios de acción, de soberanía y autoridad, como tantos problemas de gobernanza y legitimidad de lo político y de la eficiencia de lo que produce la acción pública (Commaillé, 2010; Le Galès, 1998).

El caso colombiano

Colombia es un caso ejemplar de la distancia que separa una reforma institucional proclive a fomentar espacios y mecanismos de participación social, y una acción pública condicionada por el centralismo burocrático y la predominancia de ideas preconcebidos en la administración de Estado. La Constitución política de 1991 refleja cambios positivos en este país que anunciaron, entre otras cosas, un compromiso claro para reivindicar los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de las poblaciones vulnerables a partir de un enfoque diferenciado y participativo. Sin embargo, en la práctica, las políticas públicas encuentran serias limitaciones en poner en marcha instrumentos que condicionan la participación efectiva de estas poblaciones.

La pobreza rural en el país se inscribe en la agenda de políticas como una responsabilidad del Estado y, por lo tanto, como una prioridad de los gobiernos de turno. Desde inicio de los años 2000, esta se enmarca en la estrategia global acuñada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que apuntaron a reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre en el mundo entre 1990 y 2015. En particular, el objetivo 1 de la Declaración del Milenio proclamó la necesidad de proveer a las mujeres y los jóvenes con un empleo decente y productivo, lo cual orientó el diseño de programas de transferencias condicionadas como aquellos promovidos por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Fida).

En este marco, la acción pública para atender esta problemática se ha concentrado en la generación de ingresos y empleo a través del apoyo a iniciativas empresariales, el fortalecimiento de cadenas productivas y alianzas estratégicas, el desarrollo tecnológico y rural, entre otros; tal como se observa en los recientes planes de desarrollo nacional. Por ejemplo, el «Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para todos» consideraba dentro de sus estrategias, «impulsar el fortalecimiento de los niveles de empresarización [sic] de los pequeños campesinos». Asimismo, el «PND 2010-2014: Prosperidad para todos», contemplaba como objetivo primordial «lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad».

En el caso de la política de lucha contra la pobreza rural en el periodo 1997-2014, esta integra un marco normativo que regula la atención a poblaciones vulnerables (en particular las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidades, desplazadas o víctimas de la violencia, y los pueblos indígenas y afro-descendientes) y la creación de microempresas, a través de dos programas cuya implementación abarca casi dos décadas: el

proyecto Pademer (Apoyo a la Microempresa Rural), de 1997 a 2007 y luego el programa Oportunidades Rurales (Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Micro-empresas Rurales), de 2007 a 2014. Los beneficiarios directos de Pademer eran campesinos, especialmente mujeres y jóvenes rurales, radicados en las áreas de ejecución del proyecto. Asimismo, el grupo meta de Oportunidades Rurales estaba integrado por productores rurales de pequeña escala, especialmente mujeres y jóvenes pobres, aunque se incluyeran ulteriormente a los indígenas y afro-colombianos, y luego a las poblaciones desplazadas asentadas en las regiones consideradas prioritarias por el programa.

Pese a sus diferentes nombres, ambos programas corresponden a dos momentos de una misma política que valoriza la microempresa como una estrategia clave para luchar contra la pobreza rural. Ambos fueron financiados por el Fida, bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y estructuraron durante este período el mix de instrumentos seleccionados por los gobiernos de turno. Pademer nació tras el diagnóstico del Fida sobre los problemas enfrentados por las comunidades rurales en sus actividades productivas. Oportunidades Rurales nació como resultado de las evaluaciones realizadas a Pademer, que lo catalogaron como proyecto exitoso, y sugirieron su continuación bajo dicho nombre.

En la siguiente sección se exponen la justificación e hipótesis, y el problema de investigación, luego el marco analítico y la metodología que llevó a la selección del caso de estudio. En la tercera sección se presentan y discuten los resultados, al evidenciar la importancia de la figura de la microempresa, los efectos no-deseados y la dependencia de la trayectoria de la institucionalidad. En la conclusión se analizan algunas implicaciones de este estudio de caso para la comprensión y la transformación de la acción pública en América Latina. Finalmente se plantean algunas recomendaciones.

Planteamiento del problema y marco analítico

La participación de actores no-estatales en la acción pública responde a una demanda de la sociedad y a una necesidad del Estado. Sin embargo, es difícil de implementar, teniendo en cuenta las condiciones prácticas. ¿Qué consecuencias tiene ello para las políticas públicas? La hipótesis central que se desarrollará a continuación es que la falta de participación de los actores no-estatales en el diseño e implementación de una política pública es un obstáculo al entendimiento por parte del Estado de las necesidades y particularidades de la población meta y de sus capacidades de organización y acción.

La participación ciudadana cobró fuerza en Colombia con la Constitución Política de 1991, que la elevó a la categoría de principio fundamental y fin esencial de la actividad del Estado. Por otro lado, la Constitución afianzó los derechos fundamentales de los colombianos y colombianas desde un enfoque diferencial, basado en la aceptación de la diversidad

cultural y el reconocimiento de la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales. Al respecto, la Constitución fija las pautas para el acceso a los factores productivos, el mejoramiento del ingreso rural y la producción de alimentos, mediante la promoción del acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos (CPC, art. 64, 1991).

Desde luego, la participación ciudadana se introdujo en los distintos niveles de gobierno y se abrieron nuevas posibilidades para fortalecer la democracia y el ejercicio pleno de la ciudadanía. A través de la Ley 134 de 1994 —llamada también «Ley Estatutaria de Participación»— se establecieron las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles. El tema de la participación ocupa también un lugar central en la planificación y en el análisis de la acción social del Estado.

Con todo, se asume la necesidad de atender con un trato diferenciado (una discriminación positiva) a los sectores de la población cuya condición, edad, género o cultura constituye una fuente de vulnerabilidad. En este contexto, las políticas sociales adquieren una relevancia particular al brindar apoyo a estos sectores: a través de ellas, el Estado asume el compromiso de implementar políticas de discriminación positiva, dirigidas a resolver los problemas apremiantes del mínimo vital de la población pobre y vulnerable. En el plano jurídico, consagran mecanismos que buscan enfrentar la pobreza a través de lineamientos para la formulación e implementación de programas de carácter permanente y estructural, que buscan la consecución del bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos.

Sin embargo, las buenas intenciones, plasmadas en la Constitución Política y en su desarrollo normativo en torno a la participación y la atención a las poblaciones vulnerables, van en contravía con lo que se evidencia en la práctica, tal como lo refleja el análisis de la política de lucha contra la pobreza rural de 1997 a 2014, que muestra, por un lado, el rol apremiante de los instrumentos de autoridad que tienen que ver con el fomento y el fortalecimiento de la microempresa rural, y la atención a las poblaciones vulnerables y, por el otro, el rol ambiguo de su población objetivo.

La lucha contra la pobreza rural en Colombia, a través de los programas Pademer y Oportunidades Rurales implementados en el periodo 1997-2014, es un caso ejemplar de una política pública cuya implementación produce efectos no deseados, debido a la falta de consulta y participación de los actores no-estatales en su diseño. Para explicar este proceso, se toma como marco analítico los instrumentos de política, ya que permiten revelar la incidencia real en la acción pública de los actores no-estatales e identificar los cambios a través del tiempo, haciendo «más previsible y, quizás más visible, el comportamiento de los

actores» (Lascoumes y Le Galès, 2009: 289). Estos últimos pueden ser intencionales, pero no voluntarios, cuando los individuos se encuentren motivados por los valores de sus instituciones (March y Olsen, 1989: 161). En este sentido, siguen una «lógica de lo adecuado» (March y Olsen, 2006), según la cual ajustan sus conductas a las reglas y rutinas establecidas por las instituciones formales e informales, más que una lógica de las consecuencias en la cual las conductas son el producto de cálculos estratégicos y racionales.

Los instrumentos de políticas han pasado de ser vistos como simples técnicas procedimentales para la solución de problemas expresados casi siempre bajo una forma jurídica, a considerarse por el neo-institucionalismo sociológico, como portadores de valor, alimentados por una interpretación de lo social, constituyéndose en dispositivos técnicos y sociales que organizan unas relaciones específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales son portadores (Lascoumes y Le Galès, 2009). Por lo tanto, los instrumentos de políticas públicas son un tipo particular de institución que producen efectos específicos, independientemente del objetivo que se persigue (el objetivo que se les atribuye) (Lascoumes y Le Galès, 2007b).

En el análisis del diseño de políticas públicas es común recurrir a una tipología de los instrumentos según los recursos del Estado (Hood, 1986; Lodge, 2007; Howlett, 2011; Dodds, 2013). De esta manera, se distinguen los instrumentos de nodalidad (es decir el lugar central del Estado en los flujos de información), autoridad, tesoro y organización. En la medida en que la política pública haya sido diseñada a partir de estas cuatro categorías de instrumentos (Fontaine, 2015), se constituyen las condiciones necesarias y suficientes para sus óptimos resultados.

En efecto, sin información, no se puede tomar decisiones ni legitimar la acción del Estado. Los instrumentos de información demuestran la capacidad de este de operar como un nodo (punto focal) en la red de agencias y estructuras que intervienen en la acción pública. El Estado es a la vez consumidor y productor de información sobre las políticas, pues emite información cuando hace propaganda, campañas de sensibilización, rinde cuentas, etc.

Tampoco hay políticas que no sean reguladas por normas legales o que no se inserten en un marco legal. Ello puede ser por defecto, pues una política no necesariamente tiene una ley explícita o puede ser de manera expresa, pues en ciertos regímenes políticos la ley es el instrumento privilegiado de una política. Los instrumentos de autoridad denotan el poder legal del Estado y, por lo tanto, ocupan un lugar predominante en la política, al ofrecer las pautas jurídicas y normativas para su puesta en marcha, que determinan la legitimidad en la acción pública.

No existe ninguna política pública sin contraparte económica: una política sin partida presupuestaria es una declaración de principios. Los instrumentos de tesoro, denotan los recursos fiscales y el gasto contemplado para cada política pública. Al respecto no faltan

las decisiones que quedan en letra muerta precisamente porque no tienen financiamiento o porque el financiamiento no ha permitido concretarlas.

Por último, cualquier política pública requiere una entidad para diseñarla, implementarla y controlar sus efectos. Aunque muchas políticas estén formuladas por otros actores que los que las ejecutan, ninguna política existe sin una autoridad responsable de darle consistencia. Los instrumentos de organización muestran la capacidad del Estado de coordinar la acción pública a través de agencias especializadas, no solo en el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, sino también en la burocracia estatal y en las entidades privadas que colaboran con esta.

En este contexto, Fontaine (2015: 75-76) establece que las políticas públicas se ubican en el centro de un nivel sistémico y un nivel procedimental. El primero corresponde a un diseño institucional, a un acervo de reglas e instrumentos que no se mueven sino cuando hay choques externos o necesidad de adaptarse a un contexto nuevo. En el segundo, las relaciones de fuerza se redefinen constantemente a través de las interacciones. Las políticas públicas se ubican precisamente en el centro de estas interacciones; entonces no es de extrañarse que donde mejor inciden los actores sociales es en los procesos. Aquí está una clave muy importante para entender entre otras cosas, el rol de los actores sociales en estos procesos.

Metodología

El análisis de la participación de los actores no-estatales (población objetivo) en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia (1997-2014) a través del programa Pademer y el Proyecto Oportunidades Rurales, se llevó mediante fuentes primarias y secundarias. En las fuentes secundarias, se revisaron libros, artículos y documentos para el marco teórico y conceptual; actas, el corpus normativo, informes técnicos suministrados por funcionarios del Ministerio de Agricultura y los planes de desarrollo gubernamental desde 1980 hasta el 2014. Las fuentes primarias fueron actores clave públicos y privados que participaron en el diseño e implementación de la política en cuatro niveles: internacional, nacional, departamental y municipal. Entre ellos, funcionarios del Fida; funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Agricultura; funcionarios de las gobernaciones y alcaldías y organizaciones de micro-empresarios rurales. La recolección de información se hizo mediante entrevistas semiestructuradas y la realización de talleres y grupos focales con la población objetivo de la política: 6 organizaciones de microempresarios/as rurales ubicadas en la Región Caribe de Colombia.

La selección de las organizaciones y de los departamentos y municipios, implicó en primer lugar, la revisión de las bases de datos de las organizaciones beneficiarias de cada

uno de los programas proporcionadas en el Ministerio de Agricultura.² Luego, se escogieron organizaciones comunes en ambos programas.³ De estas, se preseleccionaron las que contaban con un denominador común en los criterios de selección de la población objetivo de los dos programas: microempresas constituidas por mujeres y microempresas integradas por jóvenes⁴. Posteriormente, se hizo un filtro de las organizaciones cercanas territorialmente, encontrándose que, en los departamentos de Atlántico y Sucre (en la Región Caribe) y en el departamento del Cauca (en la Región Andina), se situaban microempresas en municipios próximos compuestas en su mayoría por mujeres y otras mixtas que incluían a jóvenes. Finalmente, para la investigación se seleccionaron seis organizaciones localizadas en la Región Caribe: dos en el municipio de San Juan de Acosta, una en el municipio de Santa Lucía (departamento del Atlántico), y tres en el municipio de Sampués (departamento de Sucre).⁵

Estas organizaciones integran mano de obra familiar, especialmente mujeres, por tratarse de actividades artesanales y, en menor proporción, a hombres. La mayoría de sus integrantes son personas mayores de 27 años, lo cual destaca la poca presencia de jóvenes, aunque los programas podían beneficiar a personas mayores de 15 años. La mayoría ha recibido una educación de nivel de primaria y otros pocos han alcanzado el nivel de bachillerato o de educación superior, incluidos cinco jóvenes de una de las organizaciones que cursaban el bachillerato (en el momento de realizar las entrevistas) y dos casos de nivel técnico y universitario.

En 2016, de estas seis organizaciones, una se desintegró totalmente, dos siguen activas, dos funcionan ocasionalmente y otra está en situación precaria por un factor exógeno ambiental. La mayoría cumple con los requisitos establecidos en el plano formal de la política para la selección de la población meta. Sus miembros son productores rurales (a excepción de Asomucof⁶) de pequeña escala, campesinos, microempresarios y artesanos que pertenecen al Sisben 1 y 2,⁷ ubicados en un territorio que presenta una alta concentración

² Se encontró que, en el caso de Pademer en el periodo 1997-2007, se beneficiaron 300 organizaciones ubicadas en 23 departamentos de Colombia. En el caso del Oportunidades Rurales, en el periodo 2007 a 2011, se beneficiaron alrededor de 800 organizaciones situadas en 25 departamentos colombianos.

³ Vale recordar que los hallazgos previos en la investigación determinaron que estos dos programas son en realidad un solo instrumento de la política de lucha contra la pobreza rural y que lo único que cambió fue su nombre.

⁴ Estos criterios de selección se concibieron como las dimensiones institucionales de la política. Por ello, el criterio de selección no fue productivo.

⁵ Cabe señalar que no se escogieron organizaciones en el departamento del Cauca por el delicado conflicto armado y social que se vive en esa zona.

⁶ Asociación de Mujeres Confeccionistas de Juan de Acosta-Atlántico.

⁷ El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben) es una encuesta de clasificación socio económica, diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia para identificar los hogares, las familias o los individuos más pobres y vulnerables como potenciales beneficiarios de programas sociales. El Sisben permite establecer el grado de pobreza de los hogares, con el propósito de focalizar (asignar) recursos de inversión social. Ordena a las personas según sus condiciones de vida; 1 y 2 son las poblaciones más pobres y vulnerables.

de población rural pobre. Son productores que cuentan con un potencial social, económico y cultural dinámico, a nivel individual y colectivo, encaminado esencialmente a la artesanía, la confección y la agricultura.

Resultados y análisis

La información obtenida de las diversas fuentes de información se organizó y examinó en dos dimensiones. La primera, corresponde al diseño de la política a través de sus instrumentos y a las dimensiones institucionales establecidas en los programas. La segunda, a los procesos de implementación de estos y al rol que cumplieron las organizaciones microempresariales en los mismos.

Una política centrada en la microempresa

Los programas de lucha contra la pobreza rural, basados en el fortalecimiento de la microempresa rural, surgieron a comienzos de 1997, como producto de la intervención del Fida en Colombia y por la experiencia adquirida en el país en la década de los años ochenta en la formulación de diversas políticas de fomento a las empresas vinculadas al sector informal de la economía nacional; esto se dio como alternativa de generación de empleo e ingresos, implementada particularmente en las áreas urbanas. Es por esto que la Política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el periodo 1997-2014 se enmarca en una serie de instrumentos de nodalidad, tesoro, organización y autoridad (Hood, 1986) dirigidos especialmente a la promoción y fomento empresarial, y a las acciones afirmativas para poblaciones vulnerables (afro-descendientes, indígenas, mujeres, jóvenes y desplazados) (Tabla 1). Con Pademer y Oportunidades Rurales estos instrumentos adquieren mayor fuerza, al reglamentar los fondos de inversión y al establecer espacios de coordinación a nivel territorial, como se presenta más adelante.

Instrumentos de información (nodalidad). La política toma como referencia las estadísticas sobre la pobreza rural proporcionadas por el Departamento Nacional de Estadística (Dane), las cuales se acogen para tratar esta problemática y para establecer las estrategias e instrumentos de intervención. Los indicadores para monitorear la superación de la pobreza en el país son esencialmente tres: la pobreza monetaria (cifras de ingresos) con base en las líneas de pobreza, el cual es el más tradicional y que identifica la pobreza con un déficit en el consumo (o ingreso) de algunas líneas de pobreza; el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que identifica las múltiples carencias que sufren los hogares en salud, educación y niveles de vida, y la desigualdad del ingreso, medido a través del coeficiente de Gini.

Tabla 1. Instrumentos de la política de lucha contra la pobreza en Colombia 1997-2014

Objetivo	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Apoyo a la microempresa	-Sistema de Información para Mipymes.	-Ley 78 de 1988	-Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico de la Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria	-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
	-Registro único de las Mipymes	-Ley 590 de 2000		-Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
		-Ley 905 de 2004.		- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
		-Ley 1014 de 2006	-Fondo Colombiano de Modernización y desarrollo tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme).	-Consejo superior de pequeña y mediana empresa.
		-Resolución 3205 de 2008	-Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo para las Mipymes Rurales, (Emprender)	-Consejo superior de la microempresa.
		-Ley 1450 de 2011	-Programa Jóvenes Emprendedores	-Consejos regionales
		-Decreto 2706 de 2012	-Fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas “INNpuls a Mipymes”	-Red Nacional para el Emprendimiento
		-Decreto 489 de 2013	-Fondos especiales para empresas creadas por jóvenes menores de 28 años.	-Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa (CMDM)
				-Comités de Asignación de Recursos (Crear) - Comités de Calificación (Coloca),
	Acción afirmativa para poblaciones vulnerables	-Sistema de Estadísticas DANE	-Ley 70 de 1993	- Proyecto Pademer
-Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)		-Sentencia constitucional SU-510 de 1998	- Programa Oportunidades Rurales	-Instituto Desarrollo Rural (INCODER) ---
		-La Ley 731 de 2002	- Programa Construyendo Capacidades Empresariales Rurales	-Corporación Colombia Internacional (CCI)
		-Ley 1190 de 2008	-Programa Alianzas Productivas	-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
		-Autos constitucionales 004 y 005 del 2009	-Programa Familias en Acción	-Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
		-Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	-Programa INN PULSA.-	-Ministerio del Interior (Direcciones de Asuntos Étnicos)
		-Ley 1448 de 2011	-Fondo Emprender	-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).
		-Documento Compes 616 de 2009	--Programa “Inversión Banca de las -- Oportunidades”.	-Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD).
		-Ley 1450 de 2011	-Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal	-Red para la superación de la pobreza extrema (Juntos)
			-Programa presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas de Colombia	-Red para la superación de la pobreza extrema (Unidos)

Fuente: Muñoz (2015 a).

En el periodo analizado, las estadísticas presentadas por los diferentes métodos de medición de la pobreza en el país no reflejaron datos precisos en cuanto a la población pobre, ni en la cuantificación exacta de la población rural, porque, por un lado, se mantiene la ambigüedad en la conceptualización de la pobreza y, por el otro, los datos siguen mostrando lo rural como «resto». Esto tiene consecuencias directas en la elaboración de las políticas porque la manera de medir y conceptualizar la pobreza es una construcción social que se convierte en un problema de política pública. En esa perspectiva, la pobreza es una convención, no hay un consenso universal y atemporal en torno a lo que significa «ser pobre». Esta convención permite tomar decisiones y no es estática, es parte de un proceso (Fontaine, 2015).

Del mismo modo, los resultados para la superación, alivio o reducción de la pobreza son decisiones políticas que toman los diagnósticos y estadísticas producidos por los organismos oficiales. Esta situación desencadenó inconvenientes en el tratamiento de la problemática, tal como lo reconoció el gobierno colombiano, al decir que existieron «fallas en los datos sobre pobreza reportados antes del 2010» (Muñoz, 2015a).

Debido a estos desfases, a partir del 2011 el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) adoptó la nueva metodología del IPM, a fin de obtener cifras más aterrizadas de la pobreza en el país. Así mismo, para la focalización de la población objetivo de la política, se tomó en cuenta la información proporcionada por el Sisben para seleccionar microempresarios rurales de estratos 1 y 2.

Instrumentos de tesoro (económicos). La política integra una serie de fondos de inversión dirigidos al emprendimiento, al fomento y creación de empresas, y al apoyo de proyectos con enfoque diferencial, dirigidos a combatir la pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los pobladores rurales y el mejoramiento de sus habilidades para competir e integrar a los mercados sus microempresas rurales. La generación de ingresos, el aumento del número de empleos y las propiedades de las familias de más bajos recursos, se constituyeron en las metas de las Instituciones Financieras Internacionales como el Fida.

Tanto Pademer como Oportunidades Rurales recibieron empréstitos otorgados por este organismo y por el gobierno colombiano. Con Pademer se formalizó mediante el contrato de préstamo n° 426-CO, por un monto total de US\$20 millones, de los cuales el Fida aportó un empréstito de US\$16 millones y el gobierno US\$ 4 millones. Con Oportunidades Rurales a través del contrato de préstamo n° 702-CO, por un valor de US\$20 millones (Muñoz, 2015a). En ambos casos, los recursos fueron condicionados a la promoción y fortalecimiento de la microempresa rural, por medio de la cofinanciación de «perfil de negocio», «plan de negocio empresarial» y «programa empresarial», y a la inclusión principalmente de mujeres y jóvenes rurales en los emprendimientos campesinos.

Instrumentos de Organización (coordinación). La mayoría de los programas y proyectos gubernamentales se coordinan a través de los diferentes ministerios, agencias, redes e instancias sectoriales. El Ministerio de Agricultura fue la entidad responsable en la coordinación e implementación de Pademer y Oportunidades Rurales. A tal fin, a nivel nacional se estableció una Unidad Técnica Nacional (UTN) para el primer caso y una Unidad Nacional de Gerencia (UNG) para el segundo. Ambas instancias estaban adscritas a la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio. Desde esas unidades se emitieron los lineamientos de los programas a nivel nacional y territorial.

En su puesta en marcha, Pademer contó en su primera fase con la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa (Cmdb) que se encargó de la coordinación técnica y operativa del proyecto a nivel territorial. Posteriormente, con Oportunidades Rurales se crearon instancias de coordinación regionales y locales, como los Comités de Asignación de Recursos (Crear) y los Comités Locales de Calificación (Coloca), que integraban actores públicos y privados incluidos los microempresarios rurales, para la selección de las propuestas microempresariales en el territorio.

Sin embargo, estos espacios no propiciaron una participación efectiva de la población objetivo, porque, según la exdirectora de Pademer, en estos comités «no hay arraigo de territorio, porque a la hora de la verdad quien se sienta en esa instancia es el Secretario de Agricultura. Pueden sentar a los campesinos, pero totalmente descontextualizados, a evaluar proyectos. En Colombia no hay un proceso de construcción y de implicación de territorio» (Funcionaria 1, comunicación personal, 15 de agosto de 2014).

Instrumentos de autoridad (legales). Desde la reforma constitucional de 1991, se han producido importantes avances normativos y jurídicos para el reconocimiento y apoyo a los grupos sociales más expuestos a la precariedad, que constituyen el grupo meta de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Los derechos culturales y la identidad colectiva de los pueblos indígenas y afro-colombianos se regulan mediante la ley 70 de 1993 y la sentencia constitucional SU-510 de 1998. Estas normas regulan la elaboración de los planes de autodesarrollo y planes específicos para afro-colombianos, y de los planes de vida y planes de salvaguarda para los pueblos indígenas. La protección de las mujeres rurales, en particular en lo que atañe a la calidad de vida y a la equidad de género, está normada por la ley 731 de 2002. En cuanto a los jóvenes, la ley 1429 de 2010 regula la promoción del apoyo técnico y financiero para la asistencia técnica, el capital de trabajo y los activos orientados a las empresas.

A partir de 2008, estas normas fueron complementadas por una serie de instrumentos de políticas de atención a poblaciones desplazadas, una situación que afecta particularmente a la población rural, cualquiera sea su identidad. Esta política empezó con la ley

1190 de 2008, para diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales. De manera general, la ley 1448 de 2011 regula el retorno de las víctimas a su lugar de residencia y la prevención del desplazamiento forzoso. Adicionalmente, se dedica una atención especial a las poblaciones afro-colombianas e indígenas en situación de desplazamiento por el conflicto armado, conforme lo requerido por los autos constitucionales 004 y 005 de 2009.

Estos instrumentos se acompañan de documentos programáticos dirigidos a las poblaciones vulnerables. El documento Conpes 3616 de 2009⁸ brinda indicaciones para la generación de ingresos y la estabilización socio-económica de las poblaciones vulnerables. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (promulgado por la ley 1450) anuncia la promoción de la igualdad de oportunidades de acceso a la población de los grupos étnicos y la promoción del empleo, el fomento de las prácticas productivas tradicionales y la generación de ingresos.

A lo largo de tres décadas de implementación, la política de lucha contra la pobreza rural hizo de la microempresa su dispositivo central, con base en la Ley 78 de 1988,⁹ la cual marcó las directrices organizativas, operativas, técnicas y financieras de las políticas posteriores, reforzando el rol de la microempresa en las políticas del país. En este marco legal, se incorporaron los planes nacionales de la microempresa desarrollados entre 1984 y 1998, que emitieron las pautas para poner en marcha los programas de desarrollo micro-empresarial, como el proyecto Pademer en su primera etapa.

El objetivo principal de la Ley 78 de 1988 es fomentar la creación y el desarrollo de la microempresa en Colombia. La define como una unidad económica de orden familiar encabezada por el hombre o la mujer, constituida por una o más personas, dedicadas de manera independiente a una de las siguientes actividades: manufacturas, comercio, construcción, o servicios. Estas actividades deben cumplir con dos requisitos principales: que la planta de personal no exceda 20 empleados y empleadas permanentes y que el total de sus activos no supere los 15 millones de pesos. Esta ley está complementada por el Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico de la Microempresa, y la Pequeña y Mediana Industria. A partir del año 2000, el derrotero jurídico incorporó varios ajustes a la Ley 78 de 1988, mediante la expedición de las leyes 590 y 905 de 2000 y 2004. Produjeron cambios

⁸ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) fue creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno colombiano en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

⁹ La Ley 78 reforma el Decreto 410 de 1971 por el cual se dictan las disposiciones generales para los comerciantes y los asuntos mercantiles que se rigen por ley comercial. Esta última define la empresa como un establecimiento de comercio mediante el cual se realiza toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Está complementada por el Código de Comercio de Colombia.

conceptuales y operativos para propiciar espacios más adecuados para la participación de los microempresarios tanto urbanos como rurales.

La Ley 590 mantiene la definición de 1988 pero cambia los requisitos para la constitución de una microempresa, al bajar el número máximo de empleados a 10 personas mientras fija el monto de activos totales (excluida la residencia) a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Esta ley antecedió la creación del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme) y el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo para las Mipymes rurales (Emprender). También fue al origen de un sistema de información, del Registro Único de las Mipymes y del programa Jóvenes Emprendedores.

La Ley 905 de 2004 retomó la definición de la Ley 590, pero cambió de enfoque, al «estimular la promoción y formación de mercados altamente competitivos mediante el fomento a la permanente creación y funcionamiento de la mayor cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas, Mipymes» (Ley 905, art. 1, 2004). Por ello, actualiza los instrumentos existentes de organización y su armonización a través del Sistema Nacional de Mipymes, que incluye el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de la Microempresa y unos consejos regionales. Las funciones de estos últimos, su organización y su funcionamiento fueron definidos luego por la Resolución 3205 de 2008.

La Ley 1014 de 2006 completó este dispositivo con la creación de la Red Nacional para el Emprendimiento, un instrumento de coordinación interinstitucional integrado por actores públicos y privados para desarrollar acciones conjuntas. La información financiera para las microempresas está regulada por la Ley 1314 de 2009 y el Decreto 2706 de diciembre de 2012. Con la Ley 1450 de 2011 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se sustituyó el Fomipyme por un fondo «INNpula Mipymes», de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas. Finalmente, el Decreto 489 de 2013 regula las ayudas a jóvenes empresarios (menores de 28 años), mediante el otorgamiento de garantías y un descuento en el valor de las comisiones.

Las políticas diseñadas en los años 2000 reformaron algunos aspectos conceptuales en torno al desarrollo microempresarial y la inclusión de actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios (rurales o urbanos). Introdujeron beneficios para que los planes y programas se aplicaran igualmente a los artesanos y artesanas colombianas. Sin embargo, no aportaron cambios sustanciales que apuntaran a abordar explícitamente a las microempresas rurales bajo un enfoque diferencial. El vocabulario que utilizan, para promover una cultura del emprendimiento y la creación de empresas, indica que las empresas deben ajustarse a los parámetros de competitividad exigidos en el escenario nacional e internacional, independientemente de su tamaño o del área donde se ubiquen.

Los servicios ofrecidos, sobre todo, fueron diseñados desde una lógica urbana, sin tomar en cuenta las particularidades del ámbito rural. Los fondos, planes, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento de la microempresa tuvieron que acoger la directriz operativa y metodológica propuesta en este marco. Eso conllevó a limitar la participación de los beneficiarios de los programas Pademer y Oportunidades Rurales, que constituyeron el núcleo duro de la política de lucha contra la pobreza rural entre 1997 y 2014.

Ambos programas establecieron como requisitos básicos la constitución legal de microempresas individuales y colectivas.¹⁰ En el caso de Pademer, no se requirió que las organizaciones tuvieran experiencia asociativa previa. En cambio, Oportunidades Rurales estableció que las organizaciones debían acreditar al menos tres años de trabajo asociativo con la misma personería jurídica. Esto incidió notablemente en la implementación de la política de lucha contra la pobreza rural, si se tiene en cuenta que la microempresa es el instrumento primordial para la generación de empleo e ingresos de la población rural pobre.

La constitución legal de las microempresas, amparada en el marco jurídico para las Mipymes, como la normativa para las poblaciones vulnerables, que, en este caso, corresponde a los atributos «ser mujer», «ser joven», «ser indígena», «ser afro-descendiente», o «ser desplazado», se constituyeron en las dimensiones institucionales y determinantes de la política. En la práctica, estas dimensiones incidieron en la implementación de la política a nivel local y en la participación de los microempresarios rurales, como lo percibieron los actores públicos y privados que intervinieron en la política y como lo mostró la experiencia de los microempresarios de la Región Caribe, como se expondrá más adelante.

En suma, las cuatro categorías de instrumentos incorporadas en la política evidencian que la microempresa se empieza a configurar como el recurso priorizado por el Estado para atender la pobreza rural. El énfasis de la política en los instrumentos de autoridad refuerza una dependencia de la trayectoria institucional y política iniciada con el auge microempresarial a nivel internacional en la década de los ochenta e implementada en el país a partir de la Ley 78 de 1988 y ratificada con la Constitución de 1991. Esto marcó el camino de una política sesgada a impulsar solo a microempresas que cumplan con los parámetros instaurados en el marco legal, que no contempla lineamientos propios para el sector rural. Por supuesto, las microempresas rurales van en contravía de estas características, porque es evidente la brecha que existe entre las microempresas rurales de productores pobres y las microempresas urbanas.

¹⁰ Las empresas individuales se caracterizan por tener activos inferiores al equivalente a US\$15.000 y por no tener más de tres empleados a tiempo completo. Las empresas colectivas son iniciativas de organizaciones de beneficiarios, formales o no formales con activos inferiores al equivalente a 501 salarios mensuales mínimos legales y menos de 10 empleados permanentes, al menos un 80 por ciento de cuyos miembros cumplen con las condiciones solicitadas para microempresarios individuales.

Entonces, es a partir del diseño mismo de la política —que no tiene en cuenta estas particularidades— donde se empieza a visibilizar las limitaciones en la participación efectiva de los microempresarios rurales en estos programas, quienes manifestaron a la exdirectora de Pademer: «estamos cansados de tantos cursos, lo que nosotros necesitamos es semillas, necesitamos vender, producir». «Eso no lo preveía para nada la metodología que tenía la Cmdm, la cual tenía experiencia en el trabajo con microempresas urbanas» (Funcionaria 1, comunicación personal, 15 de agosto de 2014).

Pademer y las soluciones en busca de problemas

La política de lucha contra la pobreza rural aprovechó las dinámicas productivas presentes en las regiones, para propiciar la constitución de organizaciones y en otros casos, el fortalecimiento de microempresas ya establecidas. No obstante, las diferencias entre las organizaciones que tenían antecedentes de trabajo asociativo y las que no lo tenían, son contundentes, e incidieron notablemente en la garantía de la política.¹¹ Una cosa es abordar microempresas con experiencia en trabajo asociativo y productivo, que ya tienen una estructura normativa y operativa firme, o bases de emprendimiento asociativo, y otra cosa es improvisar con la conformación de organizaciones que, ni siquiera, llegan a cumplir con los requisitos mínimos para ser catalogadas como microempresas.

En su primera etapa (1997-2007) Pademer contó con el acompañamiento de las Cámaras de Comercio y las instancias gubernamentales y municipales. Siguiendo el mandato de la política, estas agencias se encargaron de la selección de organizaciones integradas especialmente por mujeres y jóvenes, sin tomar en cuenta si contaban con la trayectoria suficiente para ser beneficiadas (en ese momento, el proyecto tampoco solicitaba tal experiencia). De esta manera, varias organizaciones femeninas y de jóvenes contaron con la asesoría técnica y el apoyo del Estado para tramitar su constitución legal. Eran asociaciones integradas por mujeres que no tenían antecedentes de trabajo asociativo, pero sí vocación productiva artesanal realizada básicamente en unidades productivas familiares. Se conformaron de tal manera que tuvieran el perfil de la población requerida en el proyecto.

Algunos funcionarios del Ministerio de Agricultura, coincidieron en expresar que tenían que «ponerse la camiseta institucional» y cumplir con su «deber» de acatar y poner en marcha los programas, en el contexto de una prescripción normativa y una «lógica de

¹¹ Teniendo en cuenta que la constitución legal de las microempresas precisa unos requisitos organizativos y productivos que van en consonancia con su marco jurídico, un aspecto clave de la conformación microempresarial tiene que ver con la dimensión asociativa, que conlleva a «unir fuerzas para alcanzar el éxito conjunto» (Liendo y Martínez 2001:312). Esta última contribuye a la cohesión grupal y a que las microempresas refuerzan mecanismos de acción conjunta y cooperación empresarial para mejorar, entre otras cosas, su productividad y su posición en el mercado.

lo adecuado», aunque esta fuera inconsistente con las realidades de los microempresarios rurales. Para ellos, es claro que: «existe una normatividad que no está pensada para trabajar con pequeños productores porque en muchos casos no diferencia entre grandes productores y micro-empresarios rurales pobres» (Funcionaria 2 del Ministerio de Agricultura, comunicación personal, 18 de agosto de 2014). Asimismo, el exdirector del programa Oportunidades Rurales señala: «hay un uso ineficiente de los recursos públicos», que se atribuye a «un sistema que no está hecho para cofinanciar las iniciativas de los microempresarios rurales de este país» (Funcionario 3 del Ministerio de Agricultura, comunicación personal, 18 de agosto de 2014).

Por su lado, los funcionarios de la Región Caribe reconocieron la improvisación que se dio en la implementación de los programas en su región, pues muchas microempresas se establecieron solo para acceder a los recursos y no porque tuvieran una verdadera vocación de trabajo asociativo. Señalan que «este tipo de programas están dirigidos de manera indiscriminada a los productores rurales sin contemplar las particularidades de las regiones» (Funcionaria 4 de la Gobernación de Atlántico, comunicación personal, 3 de junio de 2014). Como servidores públicos, «deben cumplir y apoyar» la implementación de este tipo de políticas, aun sabiendo que en su región no existe tradición de trabajo asociativo rural.

En esta situación de «soluciones en busca de problemas» (Kingdon, 2003), los interesados deben adecuar sus necesidades a las capacidades del Estado, si quieren ser tomados en cuenta por la política pública. Ello deja ver cómo el marco jurídico influye sobre el comportamiento de los funcionarios, al punto que estos actúan desde una postura correcta, ceñida al mandato jurídico, aún en contra de sus propias percepciones. El condicionamiento de la conducta de los funcionarios en todos los niveles, en una forma de «lógica de lo adecuado» (March y Olsen, 2006), implica que la legislación, aunque no sea la más expedita, se convierte en su hoja de ruta para que el deber ser ahí contenido (y en donde encuentra su desarrollo la política) se plasme de alguna manera en la realidad.

Asomucof es un caso particularmente ilustrativo del oportunismo generado por este fenómeno de *soluciones en busca de problemas*. Estuvo integrada por confeccionistas del municipio de Juan de Acosta (Atlántico), conocidos por su oficio o por su familiaridad, mas no por llevar a cabo alguna labor colectiva. Desde un comienzo la participación de dichas mujeres en la organización se vio limitada, pues no todas intervinieron en la formulación del proyecto microempresarial. La dirigente ubicó su experiencia en esta organización en un pasado de participación política, porque su esposo era funcionario del Municipio. Con su ayuda y la de otra dirigente confeccionista, idearon y diseñaron la propuesta para presentarla a la convocatoria de Pademer a través de la gobernación del Atlántico. Al ser favorecidas por el proyecto, los promotores de la iniciativa, socializaron la propuesta con 40 confeccionistas, que aceptaron integrar la asociación motivadas por la expectativa de

«mejorar los ingresos de manera rápida [...] y no porque quisiéramos trabajar juntas» (Mujer artesana 1, taller grupal, 12 de junio de 2014).

Asimismo, esta experiencia muestra el desfase que hubo al momento de conformar y seleccionar las organizaciones, pues, si bien se cumplía con el requisito de favorecer organizaciones de mujeres, no se verificó, ni en las instancias locales y menos a nivel nacional, si esta organización estaba efectivamente integrada por mujeres rurales. Ahora bien, se encontró que estas mujeres presentan rasgos y características propias de la población urbana (vestuario, educación, etc.) y se ubican en el casco urbano municipal, en condiciones favorables de vivienda, saneamiento básico, infraestructura local, etc. Según un exfuncionario de la Alcaldía de Juan de Acosta, esto sucedió porque las confeccionistas cumplían con los requisitos enunciados en el programa para la adjudicación de los recursos (ser mujeres y tener una organización), independientemente si estaban ubicadas en la zona urbana municipal.

Oportunidades Rurales y la dependencia de la trayectoria

Tras la experiencia de Pademer, la implementación de Oportunidades Rurales en el periodo 2007-2014, requirió microempresas legalmente ya constituidas y con un mínimo de tres años de experiencia de trabajo asociativo. A partir del tercer año de implementación, en el 2009, el programa requirió también la integración de jóvenes y mujeres en las actividades productivas de las empresas ya establecidas. Sin embargo, no se había realizado ningún sondeo para determinar si realmente estas poblaciones querían o no pertenecer a las micro-empresas.

Ahora bien, muchas organizaciones que se habían conformado con Pademer ya podían justificar estos tres años y, desde luego, siguieron beneficiándose de la política de lucha contra la pobreza rural. Ello creó un efecto de «dependencia de la trayectoria» (Pierson, 2000), en el cual los actores beneficiados del primer programa consiguieron ventajas relativas suficientes como para incrementar sus beneficios con el segundo programa y limitar el acceso de nuevas organizaciones.

Esto no fue identificado previamente en las instancias gubernamentales, puesto que ningún seguimiento al nivel local o nacional se había hecho a las organizaciones beneficiarias de Pademer, para saber si se habían convertido en microempresas sostenibles. Una funcionaria del Ministerio de Agricultura mencionó que, con la puesta en marcha de Oportunidades Rurales, «no se quería saber más de Pademer. Nadie se interesó por saber si las organizaciones siguieron o no. Eso fue una gran falla» (Funcionaria 2 del Ministerio de Agricultura, entrevista 2014). Según el exdirector del programa: «aunque no lo quisimos, es cierto, en las convocatorias nos pasaron una que otra organización de Pademer» (Funcionario 3, comunicación personal, 18 de agosto de 2014).

Este efecto de dependencia de la trayectoria, creado por el requisito de ser organizaciones formalmente constituidas, favoreció los comportamientos oportunistas. Así se observó con la experiencia de las confeccionistas de Juan de Acosta, que aprovecharon su experiencia y sus redes de acción para mejorar su estrategia de captación de recursos públicos a través de nuevas organizaciones de facto.

Tras la desintegración de su microempresa, al finalizar el programa Pademer, ellas mantuvieron la personería jurídica de Asomucof y crearon redes para canalizar recursos públicos. Desde luego, cuando se enteraban de convocatorias dirigidas a organizaciones femeninas, accedían a los recursos del Fomipyme, sea directamente, pues tenían la estructura legal requerida, o sea por medio de otras asociaciones de mujeres creadas *ad hoc*. Tal es el caso de Asomet, una asociación creada luego de la terminación de Pademer por estas confeccionistas. Al culminar la ayuda del Fomipyme, tal como pasó con Pademer, la asociación se desintegró y las mujeres se repartieron los activos donados por la agencia estatal. El interés por «conseguir algo» une y motiva a las confeccionistas para participar en cuanta reunión o evento se lleve a cabo en la región.

También los responsables de Oportunidades Rurales improvisaron en la población meta, al abordar organizaciones constituidas en el papel que, en la práctica, no funcionaban o funcionaron solo mientras los programas duraron. Esto fue evidenciado por algunos funcionarios, que argumentaron que «aquí hay una cultura de la legalidad y no de la funcionalidad; aquí hay muchas organizaciones con papeles, pero en la práctica: no funcionan» (Funcionaria 2, comunicación personal 18 de agosto de 2014). De paso, estas prácticas permitieron también a algunas personas mejorar sus posiciones políticas.

La constitución de organizaciones solo femeninas heredadas de Pademer, se hizo para dar cumplimiento al mandato de la política y no porque existiera una verdadera vocación de trabajo colectivo. Lo mismo sucedió con las organizaciones que involucraron a jóvenes por disposición de Oportunidades Rurales. La inclusión de jóvenes en una de las microempresas, por ejemplo, se dio en el periodo 2009 al 2010, tras la intervención del programa con el argumento según una artesana que «ellos refrescan a la asociación y se facilita el relevo generacional». Sin embargo, las empresas no pudieron incorporar a los jóvenes por voluntad propia, dado la falta de interés de estos últimos por la organización. Para ellos, la microempresa no representaba un mejoramiento en sus condiciones de vida y consideran que «si mi mamá ha sido artesana toda la vida y no se ha superado, imagínese si nosotros vamos a seguir la misma tradición» (Mujer artesana 2, taller grupal, 12 de junio de 2014). Por otro lado, en una microempresa constituida esencialmente por hombres (EAT Progreso en el Campo) varias mujeres ingresaron voluntariamente para coadyuvar a cumplir con el requisito de Oportunidades Rurales y son esposas o familiares de los socios.

Conclusiones: aportes empíricos de la acción pública en escenarios particulares

Al fin y al cabo, la experiencia de Pademer y Oportunidades Rurales denota un interés común por captar recursos por parte de sus beneficiarios, más que por jalonar una microempresa sostenible y salir de la pobreza y de la dependencia por la asistencia del Estado. En estas estrategias, las dimensiones de género y edad fueron utilizadas —o «instrumentalizadas» (Lascoumes y Le Galés, 2007a), en el sentido de servir otros propósitos que aquellos por los cuales estuvieron definidas— para facilitar la captación de recursos. Estos programas muestran cómo, en la práctica, las dimensiones institucionales incorporadas en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia provocaron un choque porque los requisitos establecidos eran inconsistentes con la realidad del entorno socioeconómico y cultural de la población meta. Ello ahonda los problemas del diseño de esta política pública, que desconoce el escenario en que se desenvuelven los microempresarios rurales y no establece el ambiente propicio y las condiciones para apoyar su participación (Irvin y Stanburry, 2004). Lo más grave es que el gobierno no se haya percatado de esta situación y siga cofinanciando proyectos de las mismas microempresarias.

Aunque la normativa aplicable en ambos casos sea interdependiente, pesa más el marco legal dirigido al fortalecimiento empresarial, porque la microempresa se constituye en el dispositivo sustantivo y estructural de la política. Esto hace que el modelo de la política no cambia, sigue orientado por una lógica empresarial urbana, lo cual limita su alcance y su efectividad. La legislación no establece diferencias operativas claras entre las microempresas urbanas y rurales, por lo tanto, no crea las condiciones adecuadas para poner en marcha este tipo de políticas en el escenario rural. Ahora bien, la brecha entre los ámbitos rural y urbano es grande, por todas las limitaciones que presenta el escenario rural en lo que atañe a la capacidad de trabajo, al desarrollo tecnológico, a los canales de comercialización, y los problemas de seguridad. En otros términos, los productores y microempresarios rurales presentan claras falencias para surtir todos los procesos legales y carecen de competitividad. Por ese motivo, el ámbito normativo no puede abarcar las microempresas de manera homogénea.

Por otro lado, los requisitos institucionales para la constitución legal de las microempresas y para la población objetivo, guiaron la conducta de los funcionarios y en efecto, condicionaron la participación de los microempresarios rurales. La constitución de microempresas sin bases asociativas sólidas y el requerimiento de que sean conformadas o integradas por mujeres y jóvenes, no propiciaron los espacios adecuados de participación para estos grupos poblacionales. Es claro que las mujeres por su condición femenina o los jóvenes por su edad no van a participar más que otros actores sociales en las políticas. Independientemente del género o de la edad, es necesario que las personas se sientan motivadas a participar voluntariamente en políticas que sean acordes al contexto en que

se desenvuelven. Ahora bien, la falta de ingresos, el acceso a la información y el manejo de información técnica compleja fueron, en términos generales, los mayores obstáculos que enfrentaron los microempresarios y también impidieron su participación efectiva en la política.

De manera particular, la implementación de los programas Pademer y Oportunidades Rurales en la Región Caribe indica cómo, la falta de participación de los actores locales, origina conductas oportunistas sin crear las condiciones necesarias a un emprendimiento sostenible entre la población meta. De manera general, la lucha contra la pobreza rural en Colombia muestra cómo, la falta de participación de los actores sociales en el diseño de una política pública, genera efectos perversos durante su implementación. Estos efectos son cada vez más difíciles de revertir, debido a la inercia de las instituciones encarnadas en los instrumentos de política.

Finalmente, los resultados de esta investigación ratifican la hipótesis inicialmente propuesta, al evidenciar que la falta de participación de los actores no-estatales en el diseño e implementación de una política pública se torna en un obstáculo a la comprensión de las necesidades y particularidades de la población objetivo y de sus capacidades de organización y acción, por parte del Estado.

Recomendación: instrumentos y espacios para la efectiva participación ciudadana

Diseñar políticas públicas no es responsabilidad exclusiva del Estado. El tiempo ha cambiado; son los actores sociales los que pueden y deben aportar a la construcción de políticas acordes a sus dinámicas y particularidades territoriales. Establecer instrumentos afines a estas especificidades y propiciar espacios acertados de participación ciudadana son tareas que el Estado, en sus diferentes niveles de acción pública, debe asumir de manera efectiva y responsable.

Los proyectos y programas para luchar contra la pobreza rural no deben ser réplica y continuidad de estrategias tradicionales de acción pública donde se piense que lo que «funciona» en la zona urbana puede «funcionar» en la zona rural. Se requiere renovar la mirada, aprender y comprender las lecciones que dejan experiencias como la de Pademer y Oportunidades Rurales en Colombia, para no duplicar esfuerzos y malgastar recursos, en pro de mejorar las condiciones de vida de la población rural, cuando en la práctica, sucede lo contrario.

Conclusiones conceptuales: renovar la mirada de las políticas públicas

La evolución en la mirada habitual del Estado, ya no como el eje de las decisiones colectivas, sino como un actor que muestra su capacidad de incorporarse e interrelacionarse con otros actores públicos y privados, en particular, con los que proceden de las instancias

regionales y locales —a propósito de las dinámicas de descentralización y de la emergencia de nuevas formas de poder local—, conduce a plantear una visión más integral y sociológica de la acción pública, en la cual, los contextos territoriales, la participación de los actores sociales, los modos de gobernanza, el papel de las instituciones, la fuerza de los instrumentos, entre otros, son claves en el análisis, diseño e implementación de las políticas públicas.

En este contexto, las políticas públicas son más que una respuesta del Estado a una problemática socialmente relevante o insatisfactoria con los instrumentos y la legitimidad que da lo público. Son un proceso de coordinación e interacción entre distintos actores públicos y privados en diferentes ámbitos territoriales, sociales, culturales e institucionales, los cuales actúan según los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención. Esta definición da cabida a la cuádruple dimensión de una política pública: la decisión, las interacciones, los recursos y las reglas (Fontaine, 2015: 26).

Tres desafíos son relevantes en la acción del Estado y los gobiernos. Uno, propiciar espacios de *participación* que involucren acertadamente a los actores no-estatales en el proceso de toma de decisión que atañe a las políticas públicas. Dos, definir e incorporar en el diseño de las políticas, los *instrumentos* que le den consistencia e integralidad a la acción pública. La propuesta de Christopher Hood de visibilizar las cuatro categorías de instrumentos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización, contribuyen a ello. Finalmente, la *gestión pública*, es decir, poner «en marcha» el aparato estatal, a través de la operativización acertada, puntual y práctica de un conjunto de acciones y estrategias que lleven a la consecución efectiva de los objetivos y metas trazados en las políticas públicas. De nada sirve políticas bien diseñadas si no cuentan con planes de acción claros que generen resultados satisfactorios en su población objetivo.

Referencias bibliográficas

- Aguiar, Luis** (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Commaille, Jacques** (2010). «Sociologie de l'action publique», en Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, dir., *Dictionnaire des politiques publiques* (3ª ed.), París, Presses de Sciences Po: 599-607.
- Correa, Raúl** (1996). «Título XI de la organización territorial. Constitución Política de Colombia, comentada por la Comisión Colombiana de Juristas». Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas.
- Dodds, Anneliese** (2013). *Comparative public policy*, London, Palgrave Macmillan.
- Fontaine, Guillaume** (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito-Barcelona, Flasco-Anthropos.
- Gaudin, Jean Pierre** (2004). *L'action publique: sociologie et politique*. Paris, Presses de Sciences Po-Daloz.
- Hood, Christopher** (1986). *The Tools of Government*. Chatham, Chatham House.
- Howlett, Michael** (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York, Routledge.

- Irvin, Renée y Jhon Stanburry** (2004). «Citizen Participation in Decision Making: ¿Is It Worth the Effort?» *Public Administration Review*, 64 (1): 65p. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x.
- Isunza, Ernesto y Alberto Olivera**, eds. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México D.F., Ciesas-Miguel Ángel Porrúa, 646 p.
- Isunza Vera, E. y A. Gurza Lavalle** coord. (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México, Ciesas-Universidad Veracruzana, 448 p.
- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier** (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview Press.
- Jobert, Bruno** (1992). «Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques». *Revue Française de Science Politique* 42 (2): 219-234. DOI: 10.3406/rfsp.1992.404294.
- Kingdon, Jhon W.** (2003/1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Longman.
- Kooiman, Jan** (2002). *Governing as Governance*. London, Sage.
- Laderchi, Caterina, Ruhi Saith y Frances Stewart** (2003). «Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches». Working Paper, (107).
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès** (2007a). «Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation». *Governance* 20 (1): 1-21.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès** (2007b). «L'action publique saisie par ses instruments», en *Gouverner par les instruments*, editado por Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès, 11-44. Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès** (2009). *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand Colin.
- Le Galès, Patrick** (1998). « Régulation, gouvernance et territoire ». *Droit et Société*, 24: 203-240.
- Lasswell, Harold** (1992/1951). «La orientación hacia las políticas», en *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 79-103. México, Porrúa.
- Liendo, Mónica y Adriana Martínez** (2001). «Asociatividad. Una alternativa para el desarrollo y crecimiento de las Pymes». *Sextas Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística*. Bogotá, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía.
- Lodge, Martin** (2007). «Comparative Public Policy», en *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, editado por Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, 273-288. Boca Raton, CRC Press.
- Lowi, Theodore** (2008). *Arenas of Power*. Boulder, London, Paradigm.
- March, James y Johan P. Olsen** (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.
- March, James y Johan P. Olsen** (1995). *Democratic Governance*. New York-London, Free Press.
- March, James y Johan P. Olsen** (2006). «The Logic of Appropriateness», en *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michel Moran, Martín Rein y Robert Goodin, 689-708. Oxford, Oxford University Press.
- Marsh, David**, ed. (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham-Philadelphia, Open University Press.
- Muller, Pierre** (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, Janeth Patricia** (2015a). «Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Análisis del proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales». Tesis para obtener el título de doctorado en Ciencias Sociales con

Especialización en Estudios Políticos. Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Muñoz, Janeth Patricia (2015b). La pobreza y las políticas públicas: del referencial global al sectorial. *Cuadernos del Cendes*, 32(88), 99-119.

O'Donnell, Guillermo (1999). «Horizontal Accountability in New Democracies», en *The self restraining State: Power and accountability in new democracies*, editado por Andrea Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, 29-51. Boulder, Lynne Rienner.

Peruzzotti, Enrique y **Catalina Smulovitz**, eds. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Temas.

Pierre, Jon y **Guy Peters** (2000). *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press.

Pierson, Paul (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics». *The American Political Science Review* 94 (2): 251-267. DOI: 10.2307/2586011.

Subirats, Joan (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Ministerio para las administraciones públicas.

Documentos legales consultados

Auto 004 de 2009. Disponible en «<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>»

Auto 005 de 2009. Disponible en «<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>»

Conpes 3426 de 2001. Disponible en «<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%203426%20de%202006.pdf>»

Conpes 102 de 2006. Disponible en «https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2006/conpes_0102_2006.pdf.»

Conpes 3616 de 2009. Disponible en «https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/conpes_3616_09.pdf»

Constitución Política de Colombia de 1991. Disponible en «http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macro-proceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm.»

Decreto 4160 de 2011. Disponible en «http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve_publicaciones?no=1108»

Decreto 2706 de 2012. Disponible en «<http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/cf7c48fb-0359-45d5-a034-436d4759d6bd/D2706-12+Gr+3+Microempresas-1.pdf?MOD=AJPERES>»

Decreto 489 de 2013 Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52301>»

Ley 78 de 1988. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9211>

Ley 70 de 1993. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/70-1993.pdf>

Ley 134 de 1994: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>»

Ley 590 de 2000: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12672>»

Ley 789 de 2002: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6778>»

Ley 823 de 2003: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8787>»

Ley 905 de 2004: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14501>»

Ley 1014 de 2006: Disponible en «http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1014_2006.html»

Ley 1133 de 2007: Disponible en «http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1133_2007.html»

Ley 1152 de 2007: Disponible en «http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1152_2007.html»

Ley 1429 del 2010: Disponible en «<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley142929122010.pdf>»

Ley 1431 de 2011: Disponible en «http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1431_2011.html»

Ley 1448 de 2011: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>»

Ley 1450 de 2011: Disponible en «http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html»

Ley 731 de 2002: Disponible en «<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/731-2002.pdf>».

Ley 1190 de 2008: Disponible en «<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/LEY%201190%20DE%202008%20a%20C3%B1o%20de%20la%20PD.pdf>».

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. «Prosperidad para todos»: Disponible en «www.dnp.gov.co/PlanNacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx»

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (2014). «Estado Comunitario: Desarrollo para todos»: Disponible en «https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_2.pdf».

Sentencia 510 de 1998: Disponible en «<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su510-98.htm>»

Sentencia 025 de 2004: Disponible en «<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>»