

January 2017

Las políticas públicas como alternativa estructural para el desarrollo rural solidario y el posconflicto colombiano

Alberto Herrera Guzmán

Universidad de La Salle, aherrera@unisalle.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

Citación recomendada

Herrera Guzmán, A. (2017). Las políticas públicas como alternativa estructural para el desarrollo rural solidario y el posconflicto colombiano. *Revista de la Universidad de La Salle*, (74), 71-100.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Revista de la Universidad de La Salle* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Las políticas públicas como alternativa estructural

para el desarrollo rural solidario y el posconflicto colombiano



Alberto Herrera Guzmán*

■ Resumen

Las políticas públicas deben constituirse en la base de los planes y programas de todo Gobierno, y así garantizar, más allá de la teoría, la sostenibilidad, el desarrollo social rural y humano, como una alternativa de solución a los conflictos y precariedades del campo. De esta manera, la pregunta de investigación no debió ser otra que: ¿son las políticas públicas en la Colombia agraria una respuesta efectiva para la solución de problemas comunes en sectores marginados, la productividad rural y el posconflicto? Desde una metodología exploratoria y descriptiva en la que se identifican variables como el beneficio social, los grupos vulnerados o afectados por la adversidad, la educación para el trabajo y la productividad rural, en coordinación con el grupo lasallista de economía

* Administrador de Empresas de la Universidad Jorge Tadeo Lozano; especialista en Pedagogía y Docencia Universitaria de la Universidad La Gran Colombia; especialista en Gerencia Administrativa y Financiera Solidaria de la Universidad La Gran Colombia, y doctor en Administración de la Columbia Southern University, Estados Unidos. Docente e investigador de la Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia. Facultad de Ciencias Administrativas y Contables, y miembro del Grupo Lasallista de Economía Solidaria "Unisalle". Correo electrónico: aherrera@unisalle.edu.co

solidaria y el apoyo de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Universidad de La Salle se vienen logrando en el municipio de Anolaima, Cundinamarca, resultados importantes que, como experiencia vivida, serán la base para el diseño de políticas a nivel municipal y departamental enfocadas en las necesidades de las comunidades rurales ante la inequidad o la desigualdad social.

Palabras clave: política pública, asociatividad, desarrollo rural agropecuario, conflicto.

Introducción

Comprender el rol o el papel de los Estados, desde su jerarquía e infraestructura de Gobierno, es fundamental para poder caracterizar el quehacer de las políticas públicas y las necesidades humanas que las justifican, como medio de satisfacción humana. A lo largo de la investigación, fue evidente que la relación entre Estado y política debe, en esencia y sentido entre lo público y lo social, garantizar el goce de los derechos humanos de los ciudadanos, desde una metodología exploratoria y descriptiva, en la que se identificaron variables como el beneficio social, los grupos vulnerados o afectados por la adversidad, la educación para el trabajo y la productividad rural. Fue una labor ardua y compleja, ya que cada variable tiene diversidad de conceptos que se pueden abordar desde diferentes perspectivas o enfoques; sin embargo, fue posible establecer características muy importantes de esta relación. Este hecho se justifica citando a Jesop (citado en Leal, 2010), cuando afirma que el Estado es considerado de muchas formas en la teoría o la práctica, bien sea como infraestructura, como un instrumento de clases, como factor de cohesión de la sociedad, como conjunto de instituciones o como sistema de dominación política. Lo anterior refleja distintas facetas de una misma y compleja realidad (Leal, 2010), por cuanto se hará complicado, a veces, entender el papel de la política pública en la consolidación del Estado.

Ciertamente, se llegó a concluir que, desde el punto de vista de la economía universal, el Estado genera e influye en las formas y el alcance de las políticas públicas, algo así como “las reglas de juego”, y ello determina la relación entre empresa y Gobierno, dependiendo de quien asuma eventualmente los poderes nacionales regionales municipales. Como prueba de esto, Cárdenas, Junguito y Pachón (2008) muestran que, a medida que haya una más amplia separación de poderes y una competencia electoral más personalista que partidista, las políticas públicas favorecerán más los intereses privados que los públicos.

Ahora bien, ante la pregunta ¿de qué debe ocuparse el Estado?, se mantuvo la relación propuesta en el marco de la investigación, y se dio origen a otras tres variables relacionadas, dada su reciprocidad y su vínculo económico o social subyacente: 1) en un escenario meramente estructural de gobernanza con leyes, normatividad y procedimientos obligatorios; 2) en un plano socioeconómico orientado a dirimir los conflictos sociales, con equidad y justicia distributiva, en temas de amplia discusión dada la falta de presencia regional o los medios más eficientes para satisfacer las necesidades de sus conciudadanos, y 3) en un plano que establece la correlación de poder, donde las políticas públicas podrían llegar a entenderse como programas de acción que representan la realización concreta de decisiones colectivas y el medio usado por el Gobierno de turno en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces (Roth, 2010, p. 19) entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales.

En el marco de una investigación exploratoria, descriptiva, cualitativa y transversal, el objetivo principal no es otro que analizar el alcance de las políticas públicas en el desarrollo rural del municipio de Anolaima, Cundinamarca, y determinar el rol y la eficacia de la política pública para el desarrollo rural agrario en los Gobiernos locales o regionales.

Genera curiosidad en el entorno de cualquier comunidad o asentamiento humano que la eficacia del Estado esté determinada por la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, no por voluntad del mandatario elegido, sino por un mandato constitucional y a partir del rol que debe ejercer el Estado como

fuerza de verdad y derecho. Esta investigación multidisciplinaria y comparativa con la costumbre y el quehacer del campesino cundinamarqués se concibe como una aproximación a las distintas corrientes, formas, actores y perspectivas que hay dentro de lo que se conoce como el *análisis de políticas públicas rurales* y en particular su incidencia respecto del quehacer solidario.

Para tal propósito, y tomando como referentes a autores como Hoppe (2010), Parsons (2007) y Roth (2010), que realizan un análisis detallados sobre cómo los paradigmas científicos han incidido en la conformación de distintos enfoques de análisis de la política pública, se estructura la investigación en dos aspectos: el de un análisis estructural de la política pública, desde el régimen eminentemente gubernamental, con el alcance e impacto comunitario deseado, y el de la ideología pública y su relación con los enfoques cognitivo, argumentativos o en conflicto.

La clasificación debía necesariamente, para su objetividad, responder a una corriente de índole positivista, muy cercana a los postulados conductistas y muy asociada a los supuestos de la racionalidad, mientras que la otra se le contraponen y encuentra vacíos en las teorías con bases positivistas y que aquí se denominarán *no-positivistas*. En esta segunda aproximación hay un fundamento teórico amplio como el de los pospositivistas y los constructivistas (Parsons, 2007). En realidad, lo que las caracteriza como bloque es su contraposición a los planteamientos originales de lo que Lasswell denominó la *ciencia de las políticas* y su resistencia a los *protocolos racionales de construcción de las políticas públicas*.

También fue acertado tener los aportes de Nowlin (2011), Schlager (2007), Schlager y Blomquist (1996), Walters y Sudweeks (1996), para sustentar en el marco teórico de la investigación la mayoría de los análisis de procesos de política pública (racional, discursivo, estructurales o planeativos, etc.). Para Torgereson (1986), el análisis de políticas públicas es una aproximación por incentivar la toma de decisiones gubernamentales, hecho que reviste de objetividad la misma norma. Esto, posteriormente, podría significar que para poder ser efectiva la política pública tenía que estar aislada del proceso demagógico o político. Pero como era de esperarse, esta tesis se empezó a debilitar tras considerar

que la esencia de la política pública es y debería ser un proceso racional de optimización social, ajena al conflicto social y a las estructuras del poder; es decir, lejos de contextualizadores, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, economistas o político-administradores; sinópticos y antisinópticos (Garson) o, dicho con la metáfora irónica de R. Nelson, los “trituradores de números”, y los “polítiqueros”, los que se interesan en el “contenido” de la política y los que se interesan en el “proceso” de la política (Ranney), los que quieren “reemplazar la política por el conocimiento” y los que quieren “reemplazar el conocimiento por la política”.

Ahora bien, es claro que el retorno del análisis a lo político (racional) dio apertura a varios enfoques, que han llevado al planteamiento de nuevas preguntas alrededor del ejercicio de gobernar. Es en este sentido que el análisis de las políticas esta explícitamente orientado a los problemas sociales, en los cuales debe intervenir un régimen de gobierno, con procesos efectivos de solución o políticas públicas de resultado. El enfoque seguiría siendo en torno a que la construcción de la política pública debe estar dentro de lo racional y en la capacidad de regular de forma más eficiente los sistemas sociales donde se aplica. Todo esto a través de un complejo sistema de insumo (problemas), impacto o resultados (la política pública) y evaluaciones permanentes (Roth, 2010).

Así, de manera textual se concluye que “[...] la mayor eficiencia en las políticas públicas se obtiene si se guía o incentiva correctamente, a través de instituciones adecuadas, los comportamientos racionales y egoístas de los actores individuales y colectivos” (Roth, 2010, p. 80). Desde esta premisa, las políticas públicas deben estar ancladas a incentivos conductuales como parte de su justificación política, sin olvidar que son las normas, reglas formales, que juegan un rol fundamental en la estructura de una nación o región: leyes, decretos y normatividad permiten que los agentes se adhieran al espíritu de la política y cooperen.

El papel de las instituciones empieza a adquirir mucho más sentido si se tiene en cuenta la relación existente entre la formación de políticas públicas y los problemas de acción colectiva que las justifican o hacia donde se generan. Sin

embargo, el proceso es mucho más conflictivo y costoso de lo que se entendía en la visión de políticas como un proceso de mejora de la administración pública por etapas. Debido a estos planteamientos, dentro del análisis de política pública se consideran otros elementos como objeto de estudio; por ejemplo, el poder de las ideas, interpretando a Weible, Sabatier y McQueen (2008), los cuales dieron orígenes cognitivos, argumentativos de coaliciones o defensa. En el enfoque cognitivo e idealista de Müller (2010), las políticas públicas son portadoras de "visiones del mundo". Visiones del mundo que animan, a su vez, los principios de la acción pública. Y dichas visiones las articula magistralmente con una problemática social, es decir, que expresan una representación de un grupo social real. Así, las políticas públicas actúan como un referente (sistema de creencias) que guía las conductas públicas.

Las ideas, por lo tanto, desempeñan un rol fundamental en el hecho de determinar las opciones de política, como en el caso observado con las ideas neoliberales y los cambios radicales que el hacer de las políticas sufrió en América Latina en la década de los noventa del siglo XX. "Los marcos cognitivos y normativos definirían cómo los actores entienden, enfrentan y solucionan problemas públicos mediante respuestas que se ajustan a un conjunto determinado de percepciones" (World Bank, 1991, p. 87).

En lo argumentativo, las nuevas formas de poder dejan de lado lo coercitivo y se orientan hacia lo comunicativo; es decir, aquello que permita contar con el aval para la acción a través del convencimiento de los gobernados de que lo que se realiza es en procura de su bienestar.

Así, entonces, las creencias, los valores y los marcos interpretativos de la realidad según la región o el país donde se valoren son los elementos constitutivos de su política pública, "por lo que la elaboración de políticas públicas supone un uso estratégico del lenguaje" (Corrochano, 2010, p. 8) y a ello se suma que "el analista de políticas es un productor de argumentos, más semejante a un abogado que a un ingeniero" (Majone, 1989, p. 57).

Cuando se abordó el análisis de la problemática del cooperativismo en la sociedad colombiana, dos quejas reiterativas surgieron frente a la acción del Estado: la ausencia o falta de impacto de políticas públicas y la ineficacia de las leyes existentes. Sin embargo, cuando se hace necesario tomar una decisión, adaptar un modelo financiero es común para emitir un sinnúmero de leyes, decretos y actos administrativos, como si de ello dependiera el buen funcionamiento del Estado y, por ende, la superación de la situación que se intenta enfrentar. Con ello se genera insatisfacción social frente a un Estado demagogo, muy latino, que en todos sus niveles se ha desgastado por intentar soluciones de fortalecimiento, expansión y promoción social.

En este sentido, toda política como práctica argumentativa es un proceso social y asistencial, en el cual toda evidencia o logro en comunidad es simbólicamente mediado. En ese marco teórico argumentativo, se encontraron dos posturas: la primera es la tradicional, que muestra un uso racional de los argumentos, en la cual estos, junto con la evidencia, son utilizados para el convencimiento de los distintos actores para la obtención de consenso. La segunda postura es mucho más crítica y plantea que la política pública es construida con base en las posiciones críticas que se encuentran dentro del debate. Resumiendo, tenemos que en la postura tradicional los argumentos de política buscan simpatizar, tanto con lo público, como con los actores organizacionales responsables de la implementación de que el curso de acción sea el correcto. Los argumentos son presentados, justificados y defendidos por sus proponentes con el objetivo de influenciar las decisiones de política que se están tomando. De esta manera, los argumentos componen una estructura lógica práctica de sustentación de la medida que se tomó.

La razón cognitiva que agrupa a los actores alrededor de una política pública se conoce como el núcleo de toda política pública, el cual hace parte de lo que Sabatier denominó el *sistema de creencias* que se da alrededor de toda política. El núcleo está determinado por aquellas "creencias y percepciones sobre la forma de actuar o lo que debe hacerse con respecto a una expectativa, o a una necesidad cuyo dominio debe ser naturalmente una política pública" (Estévez y Esper, 2009, p. 13). Entonces, mientras que el debate social y por lo

tanto el núcleo sean afines, no habrá cambios ni avances en la política pública, a no ser que el subsistema regional se vea afectado desde lo económico por factores exógenos, como cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en los sistemas de Gobierno e impacto de otras políticas de subsistemas.

Sin embargo, fuimos más allá de los estudios en política pública y quisimos descartar progresivamente los planes de acción o ese centenar de ideas que dan forma a la diversidad de políticas públicas y que se enfocan hacia la estructura de Gobiernos, que es la estrategia para la materialización de la política. Los enfoques que hacen parte de este conjunto expresan que para entender los procesos de formación de política pública es necesario comprender cómo se configuran las dinámicas de interacción entre el Gobierno y los distintos actores sociales. Como lo plantea Aguilar (2003a):

Las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta —interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad— asociación entre el Gobierno y las organizaciones privadas y sociales. (p. 9)

Múltiples aproximaciones siguen esta línea teórica soportada fuertemente en las posturas epistémicas constructivistas; entre ellas se encuentran el enfoque de redes de política (*Policy networks*) (Parsons, 2007), una dimensión de los enfoques institucionalistas (*Institucional policy analysis*) y el enfoque de gobernanza de las políticas (*Policy governance*) (Aguilar, 2003b; Hill y Hupe, 2009; Hoppe, 2010; Hufty, 2008). Todo esto bajo la premisa de investigación en cuanto a que la política pública es un constructo social, y por eso las acciones y recursos del Gobierno no son los únicos por tener en cuenta. De este modo, “el análisis de política se ha movido desde —decirle la verdad al poder— a diferentes modos de —dar sentido juntos—” (Hoppe, 2010, p. 184).

De allí que la acción de gobernar constituya una herramienta analítica para la comprensión de los procesos de acción sociocolectiva, que organiza el actuar de diferentes actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad toma e implementa sus decisiones y determina sus conductas.

La política pública en el ámbito rural colombiano

Las condiciones de vida de la población rural en Colombia están ligadas a un sinnúmero de necesidades por región, como el acceso a la educación y la asistencia en salud, como base para el fortalecimiento del capital humano necesario para la generación de ingresos, factor que a su vez incide en los estados de pobreza de un hogar.

La distribución del capital humano por regiones determina la composición y el nivel salarial o el valor retributivo en el mercado laboral, lo cual determina en gran medida la distribución del ingreso. Pero es a través del empleo como las personas generan la mayoría de sus ingresos, y la coyuntura laboral tiene repercusiones fundamentales sobre la pobreza, como también sobre la distribución del ingreso. La equidad, la igualdad y los valores que caracterizan el quehacer solidario son la respuesta a su desarrollo con educación.

Por ello hemos concluido que la ayuda mutua, la solidaridad y el compromiso son las estrategias necesarias para lograr el acceso a la educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral —promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento— y a mecanismos de promoción social efectivos; sin discriminación social o a su condición, pero generando oportunidades y posibilitando su desarrollo personal y social.

En este contexto, la Universidad de La Salle, en la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables, contribuye a dar los lineamientos en los temas de su competencia, que orienten las acciones de los Gobiernos regionales hacia la articulación y coordinación de políticas públicas, con una visión de Estado en

el largo plazo, encaminada a la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad.

En el municipio de Anolaima, el Grupo de Investigación en Economía Solidaria coordina las estrategias de capacitaciones y asistencia técnica a comunidades agrupadas o dispersas, del orden municipal o veredal, cuando estas lo solicitan y en los temas de su competencia.

La Universidad, además, lidera con alumnos de últimos semestres la compilación y análisis de información que permita la adecuada planeación, implementación y seguimiento de las políticas de desarrollo rural agropecuario. También asesora las negociaciones internacionales que puedan relacionarse con los temas de desarrollo agropecuario y rural, y presenta iniciativas de proyectos y planes necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Como iniciativa del Gobierno nacional y a través de las estrategias del Departamento Nacional de Planeación (DNP), por medio de las cuales se definen los lineamientos de política pública para robustecimiento del desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años, se aspira a:

- 1) Un ordenamiento y desarrollo territorial regional escalonado, basado en instrumentos (normas, leyes, incentivos, etc.) que, a partir de la costumbre de los pobladores o sus regiones, regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y explotación de la tierra, incluso bajo formas asociativas o solidarias, cuya misión será adicionalmente la protección de los recursos naturales del territorio, buscando el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental.
- 2) Grupos solidarios que de manera estratégica cierren brechas sociales con enfoque de derechos, cuyo objetivo es la inclusión social de los pobladores del campo a través de la provisión de bienes de interés social con modelos asociativos autónomos y democráticos que respondan a condiciones de vida más dignas y a minimizar las necesidades del campo.
- 3) Un incentivo a la productividad rural. Esta estrategia tiene como propósito incorporar a las comunidades rurales en dinámicas económicas articuladas

- a la estrategia de inclusión social, llegando a mercados terminales y así fomentar el trabajo digno en el campo, y alcanzar una remuneración justa y mayor bienestar colectivo.
- 4) El desarrollo de una ruralidad competitiva agropecuaria. Colombia, gracias a su ubicación geográfica y diversidad climática tiene un gran potencial económico basado en la ruralidad. Esta estrategia tiene como propósito educar para la competitividad en un ambiente macroeconómico y financiero apropiado (cooperativas); es una estrategia ligada a la sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural, que además guarda relación con el manejo de aguas, suelos, biodiversidad, riqueza forestal, fauna y adaptación al cambio climático.
 - 5) Reformas institucionales hacia la identificación de políticas públicas coherentes y realizables, para contar con un arreglo institucional integral y multi-sectorial, con políticas claras, con amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial, que involucre a la sociedad civil organizada y al sector privado en la planeación, la toma de decisiones, la ejecución de programas y proyectos, y el seguimiento de resultados. Esto con el fin de darle a los pobladores rurales un papel protagónico como gestores y actores de su propio desarrollo.

El porqué de la asociatividad rural

La asociatividad como expresión humana y estrategia de crecimiento mundial, con políticas públicas definidas universalmente, ha contribuido al aumento de la competitividad y la productividad rural, ya que brinda las oportunidades para organizarse en comunidad, disminuye costos en insumos, materia prima, transporte y, de esta manera, asegura mejores condiciones de acceso a los mercados mayoristas o terminales, o bien desarrolla economías de escala para aumentar el poder de negociación, entre otros.

En el documento Conpes 3616 de 2009: “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema o desplazamiento”, los lineamientos de política pública, incluso desde el posconflicto y el aseguramiento de la paz, están enfocados a que los pequeños y medianos

agricultores desarrollen y fortalezcan modelos asociativos innovadores, reconociendo y aprovechando los beneficios que ofrecen las formas asociativas rurales, como son:

- Organizaciones sólidas autosostenibles, democráticas y financierables, con un objetivo común.
- Aumento de planeación en el campo de las ideas, del valor agregado de organización y negociación.
- Reducción de los costos de producción, transformación y distribución.
- Posibilidad de crear alianzas productivas.
- Acceso a la asistencia técnica para el mejoramiento productivo.
- Constitución de fuentes alternativas y racionales de financiamiento.
- Mejoras en la calidad de vida y la formación del recurso humano.
- Incremento en las capacidades y condiciones para penetrar y sostenerse en mercados.

Hoy en día, las cooperativas en Colombia, al tenor del artículo 2 de la norma que las rige, hacen parte de un sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por fuerzas sociales organizadas (cooperativas, fondos de empleados y mutuales) (artículo 2, Ley 454 de 1998) que antes conformaban el denominado sector cooperativo colombiano basado en la Ley 79 de 1988.

Según cifras de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en el país existen, al corte de abril de 2015, 6246 cooperativas, 829 fondos de empleados y 414 asociaciones mutuales, de las cuales se benefician directamente cerca de 6 millones de asociados; esto demuestra que el cooperativismo y la economía solidaria se consolidan como gran alternativa económica, financiera y social en Colombia.

El sector cooperativo con actividad financiera debe servir de instrumento para la inclusión social. No se puede perder de vista que este sector tiene que cumplir el objetivo primordial: generar beneficios sociales y económicos a sus asociados y a la comunidad relacionada. Esto solo se puede lograr cuando se

sabe con claridad que debe existir un balance entre lo empresarial y lo social, que permita responder a las nuevas necesidades de dichas comunidades.

La firma final de la paz en Colombia representa en términos económicos para la economía solidaria en el país una gran oportunidad, no solo porque el modelo ha de servir para la organización de diversos grupos poblacionales con necesidades apremiantes, sino también porque las organizaciones cooperativas existentes, por su tradición y experiencia, pueden participar activamente en la construcción del tejido social en las regiones.

Algunos casos exitosos

En momentos cuando el tema del posconflicto colombiano ocupa un lugar tan relevante en la agenda nacional, existen proyectos de paz liderados por la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) que son un verdadero ejemplo de presencia institucional en el sector rural. Así es como, luego de la exitosa implementación de la primera fase del proyecto Colombia cafetera sostenible (CCS), que se desarrolla en la Serranía de Perijá, los socios nacionales e internacionales del proyecto confirmaron el lanzamiento de su segunda fase agrupando en total a 1 400 familias cafeteras afectadas por la violencia. Se trata de un aporte indispensable y concreto que el país puede mirar como experiencias exitosas y replicables.

Colombia cafetera sostenible es una asociación público-privada de vocación cooperativa que ha permitido a cientos de familias de cinco municipios de la Serranía del Perijá, que se habían visto aquejadas por la violencia y desplazamiento, volver a sus tierras para comenzar de cero con un proyecto de vida sostenible entorno al cultivo del café. El proyecto atendió en una primera fase (entre septiembre de 2012 y noviembre de 2014) 600 familias de pequeños caficultores. En la segunda fase, que durará 24 meses, el número de familias beneficiadas aumentará a 800.

Son tres componentes básicos ya argumentados científicamente en este proyecto investigativo, desde las variables de sostenibilidad (social: vivienda,

participación y género; económica: reactivación productiva, infraestructura, comercialización y seguridad alimentaria, y ambiental: reforestación y conservación), que el proyecto cubrió en su primera etapa. La segunda fase fortalecerá a través de procesos permanentes de educación, la organización comunitaria y la capacidad de desarrollo para consolidar la paz y la convivencia local, así como la calidad y productividad cafetera con sistemas productivos sostenibles. Sin embargo, parafraseando a Marx, las cooperativas hacen su historia, pero lo hacen en determinadas circunstancias, a veces ayudan y otras veces limitan.

El mayor obstáculo tiene que ver con las relaciones de poder. Por más que haya buenas políticas y buenas leyes, su aplicación está siempre mediada por las relaciones de poder realmente existentes. En Colombia, aquellos que tienen poder las “tuercen” a su favor, fieles a aquel dicho que dice que “el rico representa a Dios y no lo toques, las leyes son para aplicarlas a los pequeños sin Dios”. Esta idea, enraizada en una cultura religiosa basada en la resignación, reproduce la idea de que “Dios es quien innova y nadie más” y limita las ideas y el desarrollo de capacidades de las cooperativas.

En Colombia el sector palmicultor (palma africana), del cual se extraen grasa naturales e industriales en sitios como los Llanos Orientales, el Valle de Upar entre otros, se ha caracterizado por implementar modelos cooperativos y clúster productivos mediante alianzas como herramientas para promover el desarrollo empresarial y social de comunidades vulnerables o en extrema pobreza.

Estos modelos generan formas de trabajo asociado autónomo, encadenado a empresas promotoras a las cuales se les incrementan sus ingresos quincenales hasta en un 300 %, para que accedan a protección social, a capacitaciones y asistencia técnica sobre el manejo del cultivo.

En este punto, se destacan experiencias valiosas desde la consolidación de negocios inclusivos que desarrollan modelos asociativos en Colombia, como los que ha impulsado el Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible (Cecodes) en sectores como el camaronicultor en Tumaco y en otros

proyectos regionales, como el desarrollado en Montes de María, Bolívar, donde la comunidad tiene siembras de teca, tabaco, mango y producción de miel.

En el sector cacaoero, se destaca el proyecto de la Compañía Nacional de Chocolates que con el apoyo de Usaid ha iniciado un modelo donde la empresa ancla realiza alianzas estratégicas con agricultores, basadas en el beneficio mutuo y en las cuales se conforma una alianza entre una entidad financiera, un operador, una asociación o cooperativa de productores y la empresa ancla. Este modelo ha beneficiado a más de 14 asociaciones de agricultores que agrupan cerca de 3500 familias en varias zonas marginadas por el conflicto armado.

Existen también logros significativos de empresas lácteas como gestoras de la asociatividad misma; es el caso de la Cooperativa de Lecheros de Guatavita (Colega) que ha logrado desarrollar un modelo asociativo con el apoyo de Colanta y ha mejorado sus procesos de comercialización. En el mismo sector, la empresa Alquilería ha diseñado un modelo que consiste en incorporar productores y consumidores de ingresos bajos o de la base de la pirámide a las cadenas de suministro, y así se han beneficiado 1500 familias en la sabana de Bogotá y Cundinamarca.

Después de superar épocas difíciles, Colanta se impuso con calidad en el producto y con experiencia como punto de partida para desarrollar productos que desde entonces han mejorado la economía de los campesinos y de los colombianos. Hoy en día la cooperativa es patrimonio nacional; sus dueños son más de 32 mil campesinos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Córdoba, Viejo Caldas, Atlántico y Nariño, y tiene más de 6300 trabajadores asociados. Estos últimos cada año se reúnen en la asamblea general, máximo organismo rector de la cooperativa, para estudiar el balance. Cada dos años nombran el Consejo de Administración, la Junta de Vigilancia y el revisor fiscal.

La filosofía cooperativa impulsó el sector lechero colombiano con excedentes de leche que exporta y aumentó el consumo de leche de 50 a 134 litros per cápita año. Basada en la calidad y el valor agregado a sus productos, la cooperativa

es la empresa lechera más grande de Colombia. Hoy tiene cuatro pasteurizadoras de leche en Medellín, Bogotá, Armenia y Planeta Rica (Córdoba); dos pulverizadoras en Planeta Rica y San Pedro, y cuatro evaporadoras para leche y suero. Frigocolanta sacrifica 1100 animales diarios entre terneros, reses y porcinos, con los cuales produce sus carnes frías o embutidos, en San Pedro. Colanta posee planta de concentrados para la producción de alimentos balanceados para animales, en Santa Rosa de Osos, y línea de fertilizantes. Todo esto lo distribuye en su gran cadena de 50 almacenes agropecuarios en Colombia, los cuales no solo se han convertido en reguladores de precios de la canasta agropecuaria, sino en verdaderos polos de desarrollo para el campo colombiano.

El posconflicto

Con los acuerdos finales de Paz, surgen más retos para el Gobierno nacional y para todos los colombianos. Quizá el desafío principal sea convertir lo etéreo del concepto *paz* en algo tangible y duradero, que se visibilice en todos los escenarios sociales, políticos, económicos y culturales de Colombia.

Uno de los puntos más importantes del Acuerdo de Paz tiene que ver con la Reforma Rural Integral, que se desarrolla en el acuerdo 1 de La Habana, llamado "Política de desarrollo agrario integral". Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI). Como lo aclara el documento, este acuerdo sienta las bases para la transformación del campo y crea las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Además, busca la erradicación de la pobreza rural extrema y la disminución en un 50% de la pobreza en el campo en un plazo de diez años; la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la reactivación del campo y, en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

El borrador de los acuerdos logrados en La Habana le otorga al modelo de economía solidaria un papel protagónico en la puesta en marcha de las acciones, programas y proyectos del posacuerdo, encaminados a la recuperación de las zonas y comunidades afectadas, y a su desarrollo local y rural. Es una decisión

que celebramos porque tenemos la certeza de que las cooperativas son el modelo de empresa más apropiado para impulsar la reconstrucción y el desarrollo integral de las sociedades afectadas por conflictos armados, como lo demuestran las experiencias de posguerra de países como Italia, España, Vietnam, El Salvador, entre otros. Existe abundante información sobre este tema, a la cual se agrega la reciente entrevista que concedió al diario *El Tiempo* el dirigente cooperativo español Iñaki Elicegui, en la cual describe la participación del Grupo Cooperativo Mondragón en los posconflictos de España e Irlanda, a la vez que aporta valiosas ideas para el caso colombiano.

Recogiendo estas evidencias, y el protagónico papel de la economía solidaria en países desarrollados como Canadá, Alemania, Italia, Inglaterra, España, Dinamarca o Estado Unidos, los acuerdos de La Habana hacen más de cuarenta menciones al cooperativismo como instrumento del posacuerdo. Varias de esas menciones se refieren al papel de la economía solidaria en la RRI.

El numeral 3.3 de la RRI consagra el “Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa”, el cual se debe concretar en un plan nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural (numeral 3.3.1), que ya está siendo construido por el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Trabajo. En este escenario, la economía solidaria cobra gran relevancia por constituirse en el modelo socioeconómico más adecuado para canalizar recursos y servicios hacia la población rural y para promover y estimular los procesos organizativos a través de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación.

Así lo establece el punto 3.3.1 del acuerdo I de La Habana, que reza:

[...] con el propósito de estimular diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores, basadas en la solidaridad y la cooperación, que fortalezcan la capacidad de los pequeños productores de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, Planfes.

Asimismo, el documento establece cuatro criterios para tener en cuenta en el desarrollo del Planfes:

- 1) El acompañamiento, apoyo técnico y financiero a las comunidades rurales en la creación y el fortalecimiento de cooperativas, asociaciones y organizaciones solidarias y comunitarias, especialmente aquellas vinculadas con la producción y el abastecimiento alimentario, en particular, la producción orgánica y agroecológica, y las organizaciones de mujeres.
- 2) El fortalecimiento de las capacidades productivas y de las condiciones de acceso a los instrumentos de desarrollo rural (medios de producción, asistencia técnica, formación y capacitación, crédito y comercialización, entre otros).
- 3) La estimulación la economía solidaria y cooperativa como medio para canalizar recursos y servicios a la población rural.
- 4) El apoyo a las organizaciones comunitarias y asociaciones para contribuir a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento (vías, vivienda, salud, educación, agua y saneamiento básico, riego y drenaje).

Vale la pena mencionar que este no es el único punto de los acuerdos de La Habana que considera la economía social y solidaria como instrumento necesario para el desarrollo de los colombianos.

En este mismo acuerdo sobre reforma rural integral, la economía solidaria es citada en el punto 3.3.5, Plan Progresivo de Seguridad Social, que se refiere a la formalización laboral rural y protección social, y donde se establece la promoción y el estímulo a procesos organizativos a través de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, de tal forma que se facilite el acceso a servicios del Estado orientados al bienestar de los trabajadores.

De igual manera, en el punto 4.1.3.6 del acuerdo "Solución al problema de las drogas ilícitas" se menciona el Plan de Atención Inmediata y Desarrollo de Proyectos Productivos para núcleos familiares de los cultivadores vinculados a cultivos de uso ilícito, y se establece la necesidad de poner en marcha medidas especiales de promoción del cooperativismo y la economía solidaria.

Desde esta perspectiva, el Ministerio de Trabajo, mediante su Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, le apuesta a la articulación Gobierno-sector solidario para construir una propuesta preliminar de lo que será el Planfes, con el cual se atienda lo requerido en estos puntos de los acuerdos de La Habana.

La formulación del plan está siendo liderada por el Ministerio de Trabajo y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en cuanto a la promoción de espacios de diálogo social y encuentros que permitan la construcción conjunta, la cual se espera que sea nutrida con las propuestas de sus propios beneficiarios.

Además, el punto 3.3.5, "Formalización de la labor rural y protección social", establece la "promoción y estímulo de procesos organizativos de los trabajadores del campo a través de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, de tal forma que se facilite el acceso a servicios del Estado orientados al bienestar de los trabajadores".

Esta es una decisión que celebramos, porque tenemos la certeza de que las cooperativas son el modelo de empresa más apropiado para impulsar la reconstrucción y el desarrollo integral de las sociedades afectadas por conflictos armados, como lo testimonian las experiencias de posguerra de países como Italia, España, Vietnam, El Salvador, entre otros.

Recogiendo estas evidencias, posiblemente, así como el protagónico papel de la economía solidaria en países desarrollados como Canadá, Alemania, Italia, Inglaterra, España, Dinamarca o Estado Unidos, los acuerdos de La Habana hacen más de cuarenta menciones al cooperativismo como instrumento del posacuerdo. Varias de esas menciones se refieren al papel de la economía solidaria en la RRI.

El numeral 3.3 consagra el "Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa", el cual se debe concretar en un plan nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural (numeral 3.3.1), para

garantizar la seguridad alimentaria y la generación de ingresos de las comunidades campesinas durante los procesos de sustitución de cultivos ilícitos.

El Planfes tiene el compromiso de proveer instrumentos normativos y de política pública que garanticen la articulación estructural de la economía solidaria y el desarrollo rural, el cumplimiento del derecho al trabajo en el campo, el acceso efectivo a los servicios de protección social del Estado para los trabajadores rurales y la transición eficaz de los cultivos ilícitos a formas de producción y generación de ingresos que retengan a los campesinos en sus territorios y en la legalidad. Lograrlo conlleva una reforma estructural de la legislación y la política pública para la economía solidaria en Colombia, como lo ha planteado el Sistema de Integración Cooperativa, el cual ha preparado un proyecto de reforma que fue presentado por el abogado Belisario Guarín Torres durante la Jornada de Opinión Cooperativa 2016.

El papel del cooperativismo es un reto gigantesco que tienen ante sí el Gobierno nacional, el Ministerio de Trabajo y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias; es un proceso que necesariamente debe hacerse con el concurso de los gremios cooperativos y solidarios, con una participación amplia, democrática y decisoria. Los gremios del sector tienen que hacer efectiva la inclusión social, económica y cultural, desarrollando proyectos productivos y de generación de ingresos y trabajo digno, supliendo al Estado en el acceso a la educación, la construcción y reparación de tejido social en zonas amenazadas por el conflicto, como las de las cooperativas lecheras en Antioquia, las de las cooperativas cafeteras, el Magdalena medio del Plan de Desarrollo y Paz o la convulsionada región norte santandereana, para citar unos pocos ejemplos.

La respuesta rápida es entonces un conjunto de medidas de justicia, desarrollo y gobernabilidad con impacto material y simbólico visible en los territorios y ante la opinión pública, que contribuirán a generar confianza ciudadana en la paz y el Estado, y a aportar a la estabilidad ante la eventual firma de acuerdos de paz.

La estrategia de respuesta rápida tiene previsto impulsar proyectos de generación de ingresos y ampliación de servicios de crédito y asistencia técnica

agropecuaria; mantenimiento y construcción de vías terciarias; ampliación de los servicios de justicia formal y alternativa para la resolución de disputas; refuerzo de medidas que prevengan el uso e involucramiento de jóvenes en actividades criminales; focalización de medidas de reparación a víctimas en zonas vulnerables, entre otros.

Desde la perspectiva de cooperación, solidaridad, ayuda mutua entre el Estado y todos los sectores de la sociedad sin discriminación ni tacha alguna, que articule a los empresarios, con sus trabajadores, a las universidades, a fundaciones, organizaciones no gubernamentales, etc., se harán realidad expectativas de transformación y cambio hacia la construcción de un nuevo país.

Lo que usualmente ocurre durante un conflicto es que la atención y una parte importante de los recursos del Estado se orientan a resolver o manejar el conflicto —los temas de seguridad y criminalidad—, mientras que las políticas sociales, económicas y de buen gobierno quedan relegadas a segunda prioridad. El drama es que lo urgente no da tiempo para lo importante.

El fin del conflicto supone la apertura de una nueva era en la historia del país, y de esta manera dar inicio a acciones efectivas con la transición de los ejes del acuerdo final, que contribuyan a una mayor integración del territorio colombiano, con mayor inclusión social —en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto— y a fortalecer la democracia participativa, como respuesta a que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participan en política.

Colombia en la actualidad enfrenta grandes retos y oportunidades para construir un país diferente y en paz: los planes de desarrollo que le apuestan a la paz en los próximos años y los diálogos entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias De Colombia (FARC), que buscan la terminación del conflicto armado, deben generar acciones participativas e incluyentes, acordes con las necesidades, experiencias y capacidades de los territorios, en articulación con el Gobierno nacional y alianzas con organismos de cooperación

internacional, empresas y organizaciones privadas, universidades y sociedad civil organizada.

La economía social y solidaria como eje de desarrollo

Si bien es cierto que la productividad del campo en las regiones de Colombia ha sido marcada por la falta de apoyo económico o financiero al productor, son los grupos asociativos y solidarios apoyados por políticas públicas de Estado los que deberán ponerle fin al rol del prestamista e intermediario en las relaciones y los comportamientos sociales del campo.

Es crucial que los líderes campesinos en todas las regiones del país —que constituyen la fuerza de trabajo y la labor productiva del campo y que fueron hasta entonces rehenes del conflicto armado, coercionados por el otro— ejerzan hoy a través de las bondades y aciertos de la economía social y solidaria, a través de sus valores doctrinales, humanistas y comportamentales, su rol como sujetos de desarrollo y reconciliación, lejos de individualismos mal infundados o intensiones pragmáticas. Esta es una tarea que demanda más la intencionalidad que la factibilidad económica de los proyectos de desarrollo necesarios en cada territorio del país.

Propender hacia una economía asociativa y solidaria en cada región es una dinámica que se ha de estructurar para incorporar alternativas en la mejora de la calidad de vida y la respuesta más acertada hacia la ocupación digna y la satisfacción de las necesidades rurales como consumo, vivienda, financiación y productividad. Está probado que la economía social y solidaria reconoce explícitamente la dimensión social, la soporta en valores que la distinguen, y da así prioridad a las personas por encima de los recursos de capital o en los procesos de decisión (el poder), así como en sus resultados.

Así, pues, muchas experiencias en el mundo reafirman a través de la solidaridad todos los esfuerzos por reducir la pobreza, que también se han convertido en fórmulas equitativas de generación de riqueza, de distribución masiva y potencialidad en el desarrollo armónico y sustentable de los pueblos.

En este sentido, es importante resaltar los siguientes logros:

- Son organizaciones autónomas, basadas en principios democráticos, participativos y asociativos, que contribuyen al pensamiento crítico, emprendedor y a la paz de los pueblos.
- Interpretan los hábitos, la costumbre y las necesidades del propio territorio frente a los detentadores del capital, como el caso del sector capitalista, las riendas del proceso económico.
- Propician fuentes de trabajo, justo y equitativo, bajo el control de sus propios miembros.
- Están en capacidad de generar de forma permanente una oferta de servicios, ventajas comparativas, políticas de bienestar colectivo y desarrollo social que otros modelos económicos no están en capacidad de desarrollar.
- Generan y lideran procesos de emprendimiento e innovación social como nodo estratégico en la relación pública privada.
- Logran la creación de redes sociales y sus nexos con nuevas formas de territorialidad, con nuevos actores sociales e identidades locales comprometidos con el desarrollo económico y social.

Esta alternativa rural social y solidaria va a desempeñar un papel determinante dentro de los retos que ha asumido el Estado colombiano, especialmente en el marco de la regulación de políticas, como son el desarrollo social, agrario, tecnológico, medioambiental y cultural, entre otros.

La falta de políticas públicas de desarrollo rural en el país ha llevado a un marcado desaprovechamiento de la tierra, a una concentración de riquezas en amplias regiones del país —como la ganadería extensiva en cerca de 40 millones de hectáreas en lugar de 12-15 millones según la vocación/aptitud de la tierra disponible— y a una transgresión de la frontera agrícola o de las reservas forestales. Dicha transgresión ha sido promovida por grupos políticos que han impedido la consolidación de la tierra como un verdadero factor de producción y que en el contexto de la ilegalidad bajo el paramilitarismo, durante las tres últimas décadas, exacerban la lucha por el control territorial (narco-paramilitares, guerrillas y bloques narco-guerrilleros, bandas criminales, etc.) u otras

actividades ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de armas, la apropiación y explotación de riquezas naturales o la usurpación de tierras. Esto ha traído más violencia y coacción, lo que ha originado una masiva y sistemática victimización de pobladores, productores y familias campesinas en diversas regiones.

En respuesta a ello, se ha plasmado en uno de los apartes del acuerdo final que el Estado Colombiano debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, con acciones orientadas a erradicar la pobreza rural, promoviendo la igualdad, asegurando el pleno disfrute de los derechos del campesino y, como consecuencia, garantizar la no repetición del conflicto y la erradicación definitiva de la violencia.

Un verdadero cambio estructural a nivel rural requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra, de acuerdo con sus potencialidades, y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de esta, y garantizar así el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo, en particular a las mujeres rurales como factor primario de la productividad del campo y, por ende, la población más vulnerable.

Un eje de la estrategia de inclusión productiva para la transformación del campo colombiano, que ha sido propuesta por Misión Rural, del Programa Nacional de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PNDRET), se definen como acciones apoyadas por el Fondo de Desarrollo Rural, cuyo objetivo general es expandir las oportunidades, elevar el bienestar y disminuir la pobreza multidimensional de los habitantes rurales del país.

La necesidad de apoyar un enfoque territorial participativo y competitivo, amigable con el medio ambiente, que asuma una ruralidad diferenciada y reconozca a los campesinos como gestores y actores de su propio desarrollo justifica el quehacer de las empresas asociativas y solidarias, y esto supera la visión paternalista del Gobierno hacia las políticas rurales, además de considerar a los habitantes rurales como agentes y actores de su propio desarrollo productivo.

El segundo eje por destacar es el desarrollo integral del campo, a partir de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes: agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala de la competitividad; asimismo, desde la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo, así como desde la promoción y el fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales, y en diferente escala.

De igual manera, en el eje del acuerdo final denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” se prevén aspectos como: una transformación estructural del campo, con equidad, igualdad y democracia acorde a los valores y principios doctrinales de la economía solidaria en el mundo.

Allí mismo, se articula el desarrollo integral del campo, desde alcanzar un balance entre las diversas formas de producción existentes a nivel regional, climático o cultural, como la agricultura familiar, la capacidad para el desarrollo de la agroindustria, la implementación del turismo rural o ecológico, hasta una agricultura transformadora con vocación comercial de gran escala, competitiva y apoyada en la inversión rural. En esta, la promoción y el fomento, en condiciones de equidad, base de encadenamientos de la pequeña producción rural, serán la justificación más precisa de grupos solidarios, desde modalidades de precooperativas, cooperativas, mutuales, asociaciones, ONG, etc., articuladas de forma vertical u horizontal, cuyo propósito no será impulsar la economía campesina, familiar y comunitaria y procurar de esta forma su desarrollo y fortalecimiento.

En este punto se hace mención a una necesidad social sentida: propender a la igualdad y al enfoque de género, a su inclusión social como estrategia de reconocimiento a la mujer como ser autónomo, sujeto de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tiene un rol protagónico en la productividad del campo, pero con un acceso limitado a la propiedad de la tierra, a las opciones de financiamiento e infraestructura. Cabe anotar también, que los derechos de las víctimas del conflicto, de los niños y de

las mujeres, y de las personas adultas mayores merecen una atención especial (Acuerdo final 24/11/2016, página 13 de 310).

La integralidad en los acuerdos asegura formación cooperativa para la productividad del campo, mediante programas integrales coordinados, que acompañen el acceso efectivo al uso de la tierra, con compromiso, innovación, tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y estrategias de comercialización que incluyan valor agregado a mercados locales, regionales, de cobertura nacional o internacional.

Así, serán esas mismas organizaciones solidarias las que, consolidadas ante el deber del Estado, aseguren las oportunidades enunciadas o pretendidas del buen vivir y que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad, por siempre desconocidas e ignoradas de los regímenes de Gobierno durante más de 50 años y que paralelamente conduzcan a otras necesidades apremiantes del sector rural, como una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la comunidad campesina.

Por otro lado, en la consolidación de redes solidarias por regiones como estrategia propuesta, no determinada todavía, dada la falta de confianza en la estructura del Estado colombiano, está la responsabilidad de incentivar el uso adecuado de la tierra con criterios de productividad, competitividad, estabilidad, sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades. Con ese propósito, y de conformidad con lo plasmado en el punto 1.1.1. "Fondo de tierras para la RRI" (3 millones de hectáreas) y en el punto 1.1.5. "Formalización masiva de la propiedad rural" (7 millones de hectáreas) (durante el acuerdo final 24/11/2016, página 14 de 310), en los próximos 12 años habrá una extensión objeto de la RRI de 10 millones de hectáreas. Esto bajo criterios y políticas de la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos con o sin tenencia de tierras, o para aquellas comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, para así regularizar los derechos de propiedad y, en consecuencia, promover una distribución equitativa de la tierra. Para ello, el Gobierno nacional creará un fondo de tierras de distribución gratuita, que bajo un carácter permanente dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12

años de creación, contados a partir de 2017, y que estará alimentado por fuentes como: tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la nación, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, o aquellos recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicio de los campesinos que puedan ser beneficiarios del programa de formalización; también de tierras provenientes de la actualización de áreas, o la delimitación de la reserva forestal, con destino a los beneficiarios del Fondo de Tierras. La sustracción de tierras mediante esta estrategia estará condicionada por la formulación —con la ayuda de las comunidades— de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental. En el ítem del acuerdo final, 1.3.3.6. “De la asociatividad”, el Gobierno nacional fomentará y promoverá la asociatividad, los encadenamientos y las alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores, así como con procesadores, comercializadores y exportadores, con el fin de garantizar una producción permanente a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo, en general, y en particular de los pequeños productores. Para ello se requerirá asistencia técnica, jurídica y económica (crédito o financiamiento) para los pequeños productores, con el fin de garantizar proyectos de economía familiar y asociativa, equilibrada y sostenible.

Conclusiones

La falta de políticas públicas de desarrollo rural, en Colombia, ha llevado a un marcado desaprovechamiento de la tierra y a una concentración de riquezas en amplias regiones del país. En particular, son las cooperativas y el fortalecimiento de la asociatividad el modelo de empresa más apropiado para impulsar la reconstrucción y el desarrollo integral de las regiones y las comunidades afectadas por conflictos armados. Las políticas públicas están orientadas a desarrollar la justicia social, y son la alternativa más pertinente y pilar de apoyo a la tenencia de la propiedad productiva en grupos colectivos.

La Universidad de La Salle, y su Facultad de Ciencias Administrativas y Contables, contribuye a dar los lineamientos en los temas que le competen, que orienten las acciones de los Gobiernos regionales hacia la articulación

y coordinación de políticas públicas, con una visión de Estado en el largo plazo, encaminada a la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad.

Bibliografía

- Adam, S. y Kriesi, H. (2007). The network approach. En P. Sabatier (Ed.), *Theory of the Policy Process* (pp. 129-154). Cambridge: Westview Press.
- Aguilar, L. (2003a). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas*. México, D. F.: Porrúa.
- Aguilar, L. (2003b). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas políticos y agenda de Gobierno*. México, D. F.: Porrúa.
- Cárdenas, M., Junguito, R. y Pachón, M. (2008). *Political institutions and policy outcomes in Colombia: The effects of the 1991 Constitution*. Recuperado de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/950/Co_Eco_Junio_2006_Cardenas_Junguito_y_%20Pachon.pdf?sequence=2
- Colombia, Congreso de la República. (2015). "Ley 1753 de 2015", por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo País". Bogotá, Colombia.
- Colombia, Presidencia de la República. (2015). "Decreto 1750 de 2015", por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Libro 1, parte 3, título 3, capítulo 1, sección 6, artículo 2.3.3.1.6.3. Bogotá, Colombia.
- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). (2013). Lineamientos de Política en Materia de Inversión Pública para la I+D+I en el Sector. En *Propuesta para la formulación de una Política Nacional de Innovación Agropecuaria*. Bogotá: Autor.
- Costa Rica, Ministerio de Hacienda. (2017). *Presupuesto nacional de la República 2017*. Recuperado de www.hacienda.go.cr.
- Cuervo, J. I. (Ed.). (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2014). *Economy-wide statistics*. Recuperado de www.dane.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Definición de categorías de ruralidad. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: autor. Recuperado de <http://bit.ly/1QRjzU0>
- Duque, J. (2007). Institucionalización organizativa y procesos de selección de candidatos presidenciales en los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Estudios Políticos*, (31), 141-181.
- Facio, R. (1943). Ventajas sociales y económicas de las cooperativas. *Surco*, (31), 11-15.
- Garza Salinas, M.A. (2002). Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado. En P. J. Peñaloza y M. A. Garza Salinas (Eds.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, D. F.: Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de la República.
- Habermas, J. (1989). La soberanía popular como procedimiento. *Cuadernos Políticos*, (57), 53-69.
- Hoppe, R. (2010). *The Governance of problems: Puzzling, powering, participation*. Bristol: The Policy Press University of Bristol.
- Hufty, M. (2006). Marco conceptual y analítico de la gobernanza. *Congreso Mundial de Salud Pública*. Recuperado de http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc
- Jolly, J.-F. (2006). Las políticas públicas desde una democracia local: algunas pistas de reflexión para la construcción de una gobernanza democrática. *Nova et Vetera*, (57), 34-51.
- Madrigal, R. (1943). El CENTRO y la campaña pro-cooperativización de la propiedad enemiga. *Surco*, (40), 9-11.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015. Evaluación y recomendaciones de política*. Recuperado de <http://bit.ly/1INTnWQK>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D. F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *El campesinado. Reconocimiento para construir país*. Bogotá: autor.
- Roth, A. N. (2010). *¿Política, programa o proyecto?* Boletín Política Pública Hoy. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.
- Valencia Agudelo, G. D., Aguirre, M. L. y Flórez Acosta, J. H. (2008). Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, 2004-2007. *Estudios Políticos*, (32), 53-83.