

January 2006

Institucionalidad y desarrollo rural

Laureano Ruiz Camargo

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), laurc5119@yahoo.es

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

Citación recomendada

Ruiz Camargo, L. (2006). Institucionalidad y desarrollo rural. *Equidad y Desarrollo*, (5), 61-79.
<https://doi.org/10.19052/ed.346>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Institucionalidad y desarrollo rural

Laureano Ruiz Camargo*

RESUMEN

La institucionalidad entendida como el conjunto de normas y reglas formales e informales que regulan una comunidad determinada puede influir al impulsar y acrecentar el desarrollo rural o también frenarlo, permitiendo o no la participación o también obstaculizando la organización y la expresión de las comunidades rurales; lo cual puede reflejarse en carencias de sentido económico, social y cultural. Estas temáticas han sido exploradas en el presente trabajo, mediante el contacto directo con las comunidades rurales del municipio de Paipa (Boyacá) y complementado con la revisión teórica a nivel bibliográfica sobre los temas de la institucionalidad y el desarrollo rural sustentable. Dada la importancia de las familias campesinas asentadas en estos territorios de minifundios y economía campesina, en la reproducción de su propia subsistencia y el aporte a la producción de bienes para la alimentación de la población urbana y suministro de mano de obra necesaria en la prestación de servicios y la industria nacional, se encontró que

las carencias de tipo económico y social por parte de la población se reflejan en índices de pobreza elevada, debido a la poca capacidad de consumo y acumulación, pues la propiedad privada sustentada en el minifundio utilizado en actividades agropecuarias no genera ingresos suficientes para financiar la alimentación, la educación, la salud, la vivienda, la recreación y tampoco posibilita el ahorro. Por otra parte, la producción de bienes y servicios de origen rural es vendida o intercambiada en el mercado a precios por debajo de los costos de producción, con lo cual se transfiere la riqueza producida en el campo hacia la ciudad, reproduciéndose el círculo de la pobreza rural donde la institucionalidad practicada y existente no permite la participación de los habitantes rurales en la toma de decisiones; entre otras cosas, porque carecen de organización y liderazgo y porque tradicionalmente la institucionalidad se diseña e implementa sin consultar su opinión.

Palabras clave: pobreza, acumulación, sustentable, participación, economía campesina.

* Economista, Especialista en Finanzas Públicas, candidato a Magíster en Desarrollo Rural. Docente universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) seccional Duitama.

Correo electrónico: laure5119@yahoo.es

Fecha de recepción: octubre 24 de 2005.

Fecha de aprobación: noviembre 30 de 2005.

INSTITUTIONALITY AND RURAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

Institutionality, understood as the group of norms and formal and informal rules that regulate a certain community, can help impelling and increasing the rural development or on the other hand, stopping it; it can or cannot allow people's participation; it can block rural communities' organization and expression; which can be seen in economic, social and cultural lack. These topics have been explored in this paper having a direct contact with the rural communities of the small town Paipa (Boyacá) and they have been complemented with the theoretical revision at bibliographical level on the topics of the institutionality and the sustainable rural development. Given the importance of the rural families settled in these territories of small properties and peasant economy, the reproduction of their own subsistence, the contribution to the production of food for the urban population and supply of necessary manpower in rendering services and in

the national industry, it was found that the economic and social lacks on the part of the population are observed in high poverty rates, due to little consumption and accumulation capacity, because the private property based on the small property used in agricultural activities does not generate enough income to finance feeding, education, health, housing, recreation and much less saving. On the other hand, the production of rural goods and services is sold or exchanged in the market at very low prices even below the production costs, and so the wealth is transferred from the countryside to the city, reproducing the circle of the rural poverty where existent institutionality does not allow the rural inhabitants' participation in the decision-making, among other things, because they lack of organization and leadership and because institutionality is traditionally designed and implemented without consulting their opinion.

Key words: poverty, accumulation, sustainable, participation, peasant economy.

INTRODUCCIÓN

La institucionalidad entendida como las reglas de juego formales e informales que una sociedad determinada practica para lograr su convivencia actuando con interés colectivo. En oposición al interés individual del mecanismo del mercado, buscando conceptos alternativos a los tradicionales de desarrollo como crecimiento; en un territorio determinado pero a su vez inserto e integrado en el mundo cambiante, donde existe una población rural que sufre las consecuencias de la desigualdad, propias de un modelo de desarrollo que genera inequidad entre los habitantes del campo y la ciudad.

Las anteriores temáticas son abordadas en el presente trabajo. Donde se plantea como objetivo fundamental, definir el papel que cumple la institucionalidad en la búsqueda y facilitación de los hechos y motivos que promueven el bienestar y la convivencia ciudadana. Para lo cual, se ha tratado de construir un marco teórico lógico, que desde el análisis institucional permita entender la dinámica vivencial territorial.

Siendo necesario identificar el tipo de institucionalidad presente en el territorio, su operatividad e interacción entre las relaciones públicas y privadas, a nivel formal, desde el estado a través de normas, el cumplimiento y desarrollo de las mismas o la flexibilidad y adecuación al ritmo del entorno nacional e internacional.

La institucionalidad privada es identificada, en los procesos y niveles de organización y participación de la ciudadanía en los entes que toman las decisiones que impulsan o dificultan la satisfacción de las necesidades de la población rural, las cuales no pueden analizarse en forma aislada, si no más bien con una dinámica de inserción en todas y cada una de las dimensiones que caracterizan el territorio local.

La afectación de la institucionalidad sobre el desarrollo de la población rural puede ser positiva o negativa; en el primer caso, los efectos resultantes elevan las condiciones de vida de las comunidades, de lo contrario se presentará estancamiento y retroceso. Es el nivel y tipo de afectación es lo que ha motivado el presente esfuerzo investigativo.

De esta forma y en primer lugar, se intenta construir un marco teórico conceptual que permita conjugar las teorías del paradigma del desarrollo sustentable con las concepciones de la institucionalidad desarrolladas con interacción en el territorio municipal. Con fundamento en revisión bibliográfica y contrastando con la realidad, donde operan los habitantes rurales guiados por normas, leyes, costumbres y tradiciones.

Seguidamente se precisan los aspectos metodológicos utilizados en el estudio, los cuales contienen enfoques mixtos, en forma cualitativa y cuantitativa, hasta el modelo de Investigación Acción Participación (IAP); donde prima una visión crítica social, sustentada en fuentes primarias; utilizando herramientas como: encuestas y entrevistas entrelazadas con instrumentos como diarios de campo y relatos que enriquecen la parte cuantitativa, expresada principalmente por las familias campesinas.

Se realizó un análisis integral del territorio municipal, caracterizando la situación ambiental para determinar las potencialidades y limitaciones del territorio en aras de abordar el proceso de desarrollo sustentable como resultado del enfoque institucional. De igual forma, los aspectos sociales y culturales fueron tratados con base en los asentamientos humanos que se han desarrollado y consolidando, desde las épocas de la colonia española, que conllevó al establecimiento de una nueva institucionalidad, ajena a los pobladores nativos, condicionando desde entonces a la población a un desarrollo desigual en el territorio municipal, donde los asentamientos

humanos se han establecido en forma estratégica muy ligados a condiciones de geografía físico-económica y ambiental .

En los aspectos económicos se tuvo en cuenta el uso y la propiedad del factor tierra, que condiciona las posibilidades de ingreso y caracteriza a los pequeños productores rurales en el nivel de pobreza e indigencia. Según la metodología de los indicadores de calidad y condiciones de vida, comparados con los mismos indicadores de los demás municipios de la provincia de Tundama, de la cual forma parte integral el Municipio de Paipa.

El turismo se ha considerado como el sector estratégico llamado a constituirse en el eje articulador de un proceso que permita el surgimiento del paradigma del desarrollo sustentable; donde el territorio pueda ser visto por todos los sectores y organizaciones como el escenario donde todos pueden convivir con objetivos y metas comunes.

En el análisis de la dimensión administrativa pública, se intentó medir su eficiencia a través de la funcionalidad ofrecida y demandada en la atención a los ciudadanos, para la solución de sus necesidades y en la eficiencia del manejo presupuestal a nivel de ejecución anual de las diferentes partidas. La información secundaria se ha tomado principalmente del Plan de Desarrollo Municipal Paipa 2004-2007¹.

Los resultados aquí presentados son fruto del análisis de la información primaria confrontada con la información secundaria. Donde sobresalen algunos aspectos tales como: la presencia y acción estatal a través de las instituciones en aras de lograr el desarrollo rural. El nivel organizativo de la población, medido por la cantidad y calidad de las organiza-

ciones existentes en cada vereda, al igual que la participación campesina en la toma de las decisiones públicas que afectan su bienestar.

El análisis de las instituciones publicas que operan en el nivel regional y nacional, las muestra como poco reconocidas por los campesinos, pues consideran que el estado no los tiene en cuenta lo suficiente en sus programas, tampoco confían en la clase política y consideran que debe presentarse un cambio para mejorar las relaciones entre el estado y la población rural.

En cuanto a la organización de la población, se considera que las organizaciones que existen actualmente no son suficientes y deberían transformarse, aunque se reconoce que en gran parte el estado de desorganización es responsabilidad de la misma población debido a problemas culturales.

La participación campesina en las decisiones públicas fue calificada por las familias rurales como baja y deficiente debido a problemas estructurales de diferente índole y al desconocimiento de los entes y mecanismos de participación ciudadana, pues aunque existen no son utilizados y aprovechados por las comunidades.

METODOLOGÍA

El presente artículo forma parte de una investigación realizada por el autor en el año del 2005 denominada «Institucionalidad y desarrollo rural en el municipio de Paipa, Boyacá». Para lo cual se utilizó información secundaria que fue contrastada con la información primaria obtenida a través de encuestas a la población rural, que se caracteriza económica y socialmente como la denominada economía

1 Plan de Desarrollo Municipal Paipa 2004-2007.

campesina; también se realizaron entrevistas a la clase dirigente.

La información primaria se tomó sobre un universo poblacional de 2100 familias que habitan todo el sector rural del municipio de Paipa y están distribuidas en 38 veredas, se realizaron 210 encuestas cubriendo el total de las veredas, obteniéndose un grado de confiabilidad muestral del 95%, aplicando el método de estratificación aleatoria por vereda y familia.

La información cuantitativa tanto de fuentes primarias como secundarias fue contrastada con información de tipo cualitativo reunida y analizada en charlas, conferencias, talleres, días de campo y recopilada en relatos utilizando el método de Investigación Acción Participación, básicamente por las experiencias y el conocimiento del autor sobre el municipio y sus comunidades, teniendo en cuenta además el enfoque crítico social.

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

La institucionalidad referida al conjunto de normas formales e informales que permiten la interacción de las personas, resulta básica para entender el estado o nivel de desarrollo de una sociedad.² Este nivel de desarrollo se entiende como un avance en el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de los individuos y no solamente como un crecimiento económico. Y es el punto central del paradigma del desarrollo sustentable desde el enfoque institucional.

El desarrollo institucional que presenta una población determinada, muestra como las comunidades han asumido la tarea de solucionar sus propias ne-

cesidades. Es así como puede entenderse que el campo colombiano esta regazado en solución de necesidades y generación de oportunidades frente a las posibilidades del sector urbano.

EL CONTEXTO EXTERNO

Sin embargo, en Colombia se han implementado una serie de reformas y agentes institucionales, tales como las contenidas en el proceso de descentralización política y administrativa iniciado en la década de los años ochenta y la reforma constitucional de 1991, donde surge la elección popular y la participación comunitaria como hechos trascendentales para la vida de los municipios colombianos.

Los acontecimientos anteriores van a permitir un nuevo desarrollo institucional en los entes territoriales, al permitírsele a los ciudadanos participar directamente en la elección de sus mandatarios, con la elección popular de alcaldes inicialmente y la de gobernadores posteriormente, el poder de decisión se acercó a las comunidades, también a través de varios mecanismos de participación como: las acciones populares y la presencia directa de representantes comunitarios en juntas y comités de organismos de consulta, asesoría y vigilancia de los actos públicos.

Estas posibilidades de participación ciudadana han cambiado a medida que han avanzado los procesos de descentralización y adecuación institucional a las nuevas condiciones de comportamiento de tipo de económico, social y cultural de la población nacional; influida a su vez, por el entorno internacional, caracterizado por el modelo de primacía del mercado como mecanismo rector de los hechos económicos y políticos denominado neoliberalismo;

2 North, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. EDT, FCE; 1995.

donde se borran las fronteras de los países, no sólo desde lo geográfico, sino también desde lo jurídico e institucional.

Aparecieron entonces procesos, como la apertura económica y los tratados o acuerdos de comercialización entre los países, lo cual obliga a los productores y agentes económicos en general, a replantear y adecuar sus relaciones económicas y de intercambio a fin de no rezagarse o quedar aislados en el contexto internacional; donde se establecen nuevas formas de inversión y participación del capital financiero que determinan las reglas de juego en el funcionamiento de la economía de cada país. Siendo los países menos desarrollados los que siguen determinados a desarrollar el primer sector de sus economías y por el ende, el desarrollo del sector agropecuario y el campo en general sigue siendo de especial importancia para que Colombia logre competitividad y pueda interactuar en el concierto internacional aprovechando los recursos naturales y ventajas comparativas que el país posee.

En este panorama, los entes municipales están llamados a desempeñar un papel de trascendental importancia para generar y gestionar acciones que permitan el ordenamiento, la planeación concertada con sus habitantes, definiendo programas, proyectos estratégicos y metas, en áreas de lograr encajarse a priorizar y consolidar las tareas necesarias para mejorar la calidad de vida de cada uno de sus habitantes o de lo contrario, correr el riesgo de quedarse sumidos en la pobreza y aislados del concierto regional, nacional e internacional.

EL TERRITORIO

En el caso concreto de Paipa, el estudio encontró un municipio privilegiadamente ubicado por su

cercanía a la ciudad de Tunja, capital del departamento y a Bogotá, capital del país y primer centro generador de consumo masivo de productos de origen rural; igualmente el ente territorial ha desarrollado históricamente su economía basado en el sector agropecuario, el turismo, el comercio y la minería³.

Con una población cercana a los treinta mil habitantes, el municipio ha ordenado su territorio en treinta y ocho veredas, incluyendo el corregimiento de Palermo y las inspecciones de policía rurales del Venado y el Pantano de Vargas. Este ordenamiento territorial obedece a formaciones poblacionales históricas de conformación de grupos sociales alrededor de actividades económicas de agricultura en el norte, ganadería en el centro y minería al sur, floreciendo la actividad del turismo alrededor del casco urbano y al sur de la ciudad debido a la existencia de aguas termominerales, singulares en el mundo y también a la presencia de monumentos históricos como el Pantano de Vargas famoso por la batalla libertadora del 25 de julio de 1819, que fue definitiva en la campaña libertadora del general Bolívar y sus ejércitos.

INSTITUCIONES Y RURALIDAD

La importancia de la institucionalidad en el crecimiento, progreso y mejoramiento del nivel de vida de los habitantes rurales fue evaluado, teniendo en cuenta la cantidad de organizaciones públicas y privadas vinculadas al sector rural, sus acciones, resultados y validación por parte de las comunidades beneficiarias. De igual forma, por las características de las organizaciones propias de los campesinos, su funcionamiento y grado de reconocimiento de los afiliados o socios frente a la operatividad y eficacia de dichas organizaciones. Lo mismo que la

3 Ruiz, L. y Barrera, N. Paipa y su Economía. Plan de Desarrollo de Paipa, 1990.

percepción que las familias rurales expresan sobre variables como la participación, la organización y su visión sobre el Estado y lo público en general.

RECONOCIMIENTO A LAS ENTIDADES PÚBLICAS

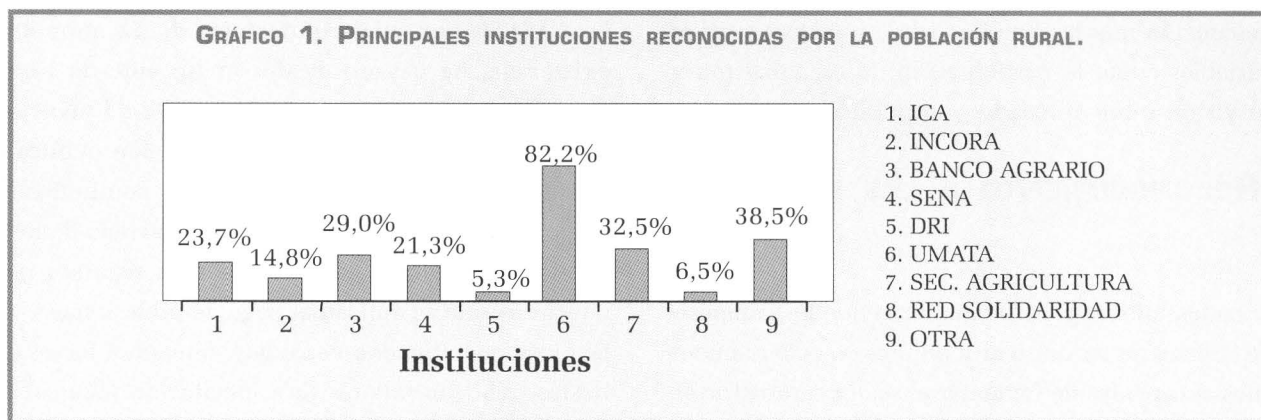
El conocimiento y reconocimiento que los campesinos tienen de las entidades públicas o gubernamentales encargadas de fomentar el sector rural a través de los diferentes programas y acciones del sector público presentó resultados poco halagadores, ya que sólo la Unidad Municipal de Asistencia Técnica (UMATA) con un 82,2%, la Secretaría de Agricultura Municipal 32,1% y el Banco Agrario local 29% de reconocimiento. Mientras que el 38,5% de la población encuestada dijo no conocer ninguna institución oficial ni haber recibido ningún beneficio directo de las mismas.

El municipio de Paipa fue el primero en el departamento en crear su propia UMATA, ya que en el mes de enero de 1991 el concejo municipal con iniciativa del plan de desarrollo de 1990 creó la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente Municipal y en el mes de octubre del mismo año se dio origen a la UMATA Municipal, en cofinanciación con el Fondo de Desarrollo Rural Integral (DRI).

El intento de dotar de la institucionalidad pública necesaria para impulsar el desarrollo rural en el municipio se ha visto afectado, debido a que a la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente se le han asignado otras funciones, tales como: desarrollo minero, educación y cultura campesina y no se le ha dotado de la infraestructura administrativa y financiera necesaria para el logro de los objetivos propuestos.

La UMATA por su parte después de 12 años de existencia, ha pasado desde ser un ente de tipo netamente público hasta ser totalmente de manejo privado, sometido cada año a la licitación pública, lo cual ha afectado la estructuración y continuidad de políticas, planes y programas en beneficio de los habitantes rurales y gran parte de los recursos financieros sólo se aplican al pago de profesionales y técnicos que atienden consultas, fomentan ferias y fiestas, realizan talleres de capacitación técnica y hasta promueven la producción orgánica y la comercialización, pero no tienen para mostrar indicadores de transformación del campo municipal como resultado de su gestión.

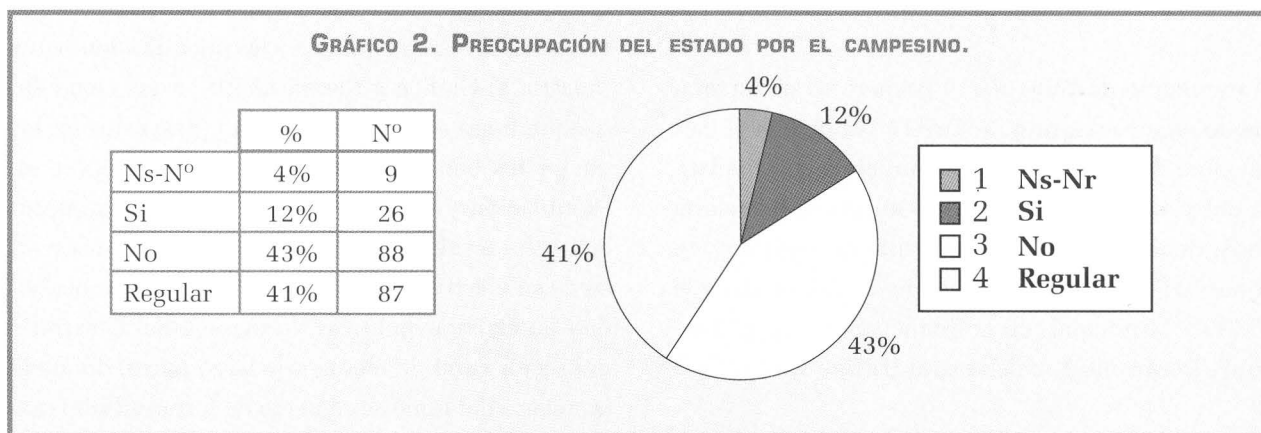
De otra parte, la población campesina manifiesta poca credibilidad en estas instituciones, ya sea porque los proyectos se diseñan y no se realizan o porque quedan a media marcha. También, en el plano nacional, el reconocimiento a las organizaciones que muestra el Gráfico 1 fueron identificadas como entes que traen algunas iniciativas o proyectos en los cuales los beneficiarios no han participado en su formulación y es muy difícil su aceptación, ejecución y los resultados generalmente dejan dudas acerca de su efectividad. Se impone entonces, la necesidad de elaborar políticas de manejo del desarrollo del sector rural de mediano y largo plazo, donde la secretaría del ramo se refuerce de forma administrativa y financiera y la UMATA pueda desarrollar proyectos formulados y ejecutados directamente con la población rural tales como: producción limpia y manejo más adecuado de los recursos productivos y el ambiente en general; coordinando acciones con los demás entidades del sector del nivel regional y nacional.



Fuente: el autor.

En lo referente a la preocupación del estado, estos aspectos fueron evaluados por la población rural consultada y contrastado con la dirigencia municipal confirmando el grado de desconfianza que existe entre las familias rurales y la clase política en general. En el Gráfico 2 se muestra como el 43% de

la población rural que fue consultada, manifiesta que el estado no se preocupa por la población campesina mientras que el resto de la población dijo que tal hecho ocurrió en forma regular o definitivamente no saben.



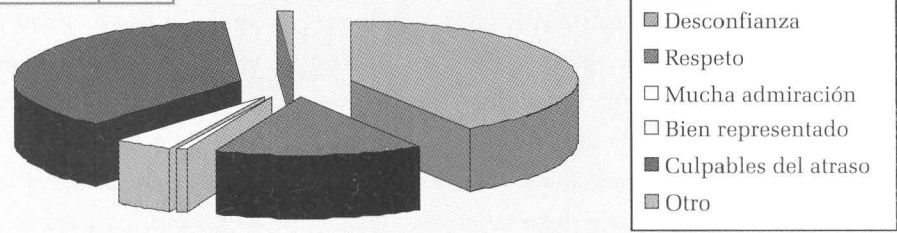
Fuente: el autor.

Hay sin embargo, diferenciación entre estado y clase política, pues se considera que las fallas son de la dirigencia política; la cual debe elegir con más cuidado, para que realmente sea representativa y se preocupe por los intereses de la población y no solo trabajen en favor de intereses personales y de grupos reducidos de la población, con lo cual no se permite administrar y gobernar un municipio pensando en el futuro desarrollo, sino que los planes y programas son de corto plazo y con beneficios sectoriales y parciales.

En el Gráfico 3 se puede apreciar como los habitantes rurales consideraron que la clase política no les inspira confianza y que además los considera responsables del atraso rural, mientras que menos del 20% dice sentir respeto y sentirse bien representados por la clase política. Los programas del gobierno para el sector rural fueron calificados como muy escasos e inexistentes y apenas alrededor de una décima parte de la población dijo estar satisfecha con dichos programas.

GRÁFICO 3. ¿QUÉ LE INSPIRA LA CLASE POLÍTICA EN GENERAL ?

	%	Nº
Desconfianza	41%	86
Respeto	15%	32
Mucha admiración	1%	2
Bien representado	4%	7
Culpables del atraso	38%	80
Otro	1%	2



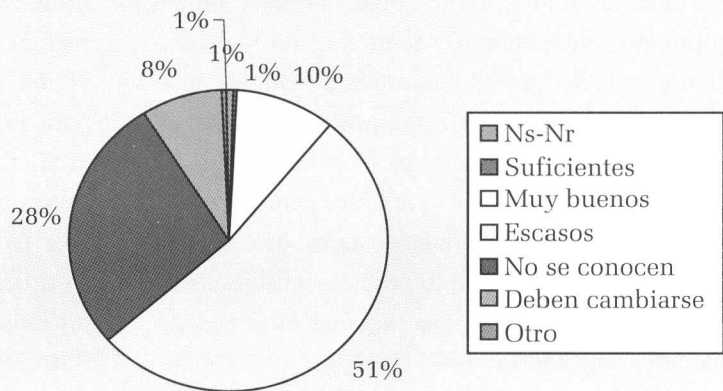
Fuente: el autor.

En el Gráfico 4 se pueden destacar los esfuerzos realizados por la administración municipal para llegar al sector rural con proyectos e inversiones en los últimos quince años en agua potable, saneamiento básico, infraestructura educativa; salud con afiliación al SISBEN (Sistema de Información de Beneficiarios), recreación, construcción de campos deportivos, vías carreteables y construcción y mejoramien-

to en vivienda rural; destinando gran parte de los recursos presupuestales provenientes de las transferencias de la ley 60 de 1992 y también con recursos propios, al igual que la cofinanciación nacional de entidades como el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) y la Red de Solidaridad.

GRÁFICO 4. LOS PROGRAMAS QUE TIENE EL GOBIERNO PARA EL CAMPO.

	%	Nº
Ns-Nr	1%	1
Suficientes	1%	1
Muy buenos	10%	21
Escasos	51%	109
No se conocen	28%	58
Deben cambiarse	8%	17
Otro	1%	1



Fuente: el autor.

La estructura administrativa se transformó en este período buscando mayor eficiencia, apareciendo entidades nuevas como las secretarías de planeación, salud, agricultura y medio ambiente, también se crearon las oficinas de núcleo educativo y cultura, al igual que los Institutos Descentralizados de Vivienda (INVIPA), de Recreación y Turismo (TURISPAIPA). Es necesaria sin embargo, una reestructuración para que permita una mejor coordinación y eficacia de los organismos locales, donde se integren las secretarías de obras y servicios públicos, incluyendo la vivienda; quedando tres departamentos y la secretaría de agricultura con tres departamentos: agricultura, ganadería y medio ambiente; TURISPAIPA por su parte debe tener tres departamentos: turismo, cultura y recreación y deporte, además deben funcionar con mayor coordinación para evitar duplicidad de esfuerzos e ineficiencia financiera, se impone el manejo gerencial, antes que el clientelismo y se diseñan políticas de participación de la población para que esta pueda decidir, comprometerse y valorar las acciones del estado en favor del desarrollo del sector rural.

EL NIVEL DE ORGANIZACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL

El análisis de la categoría organizativa es primordial en la medida en que permite medir el grado de entendimiento, intercambio y participación real individual y colectiva de las comunidades rurales en la toma de decisiones que afecten positiva o negativamente los intereses y necesidades comunitarios. El trabajo ha tenido en cuenta variables como la cantidad de organizaciones veredales, su evolución, conformación y actividades que promuevan, formas de funcionamiento, necesidades de crear nuevas organizaciones, respaldo de los usuarios, aspectos que frenan el desarrollo organizativo y las consideraciones sobre la calidad o nivel organizativo.

El primer nivel de organización del campesino es su familia, que a su vez es la unidad económica. Al funcionar en su gran mayoría de la población municipal, con características de economía campesina, operando como una empresa informal basada en la solidaridad y el trabajo colectivo de sus integrantes; donde la producción se realiza especialmente a nivel de las actividades agropecuarias, con carácter autoritario; la propiedad de la tierra en general es menor a una Unidad Agrícola Familiar (UAF, equivalente a 8,3 hectáreas), el intercambio en la vereda se hace a nivel de trueque en bienes y fuerza de vuelta en trabajo, y a nivel externo a la vereda en dinero para comprar bienes de origen manufacturero necesarios para la satisfacción de las necesidades más vitales.

Como institución tradicional y normativa, es reconocida la junta de acción comunal: institución introducida por el estado, pero aceptada como primer nivel de participación por la gran mayoría de los habitantes; aunque su validación y reconocimiento es muchos casos es coyuntural pues la mayoría de las familias creen que puede y debiera funcionar mejor, más independiente de los políticos y buscar beneficios para todos.

Le siguen en importancia las juntas o comités administradores de acueductos rurales veredales o regionales que han surgido como solución a la provisión y prestación del servicio público del agua para las familias, operando en forma de empresa asociativa administradora y cofinanciadora de las inversiones semipúblicas en el ramo, cobrando tarifas bajas por la prestación del servicio, las cuales se utilizan para ampliación y mantenimiento del mismo. Existen carencias de conocimiento administrativo y los usuarios y dirigentes piden capacitación y asesoría empresarial para lograr consolidarlas como empresas solidarias ejemplares.

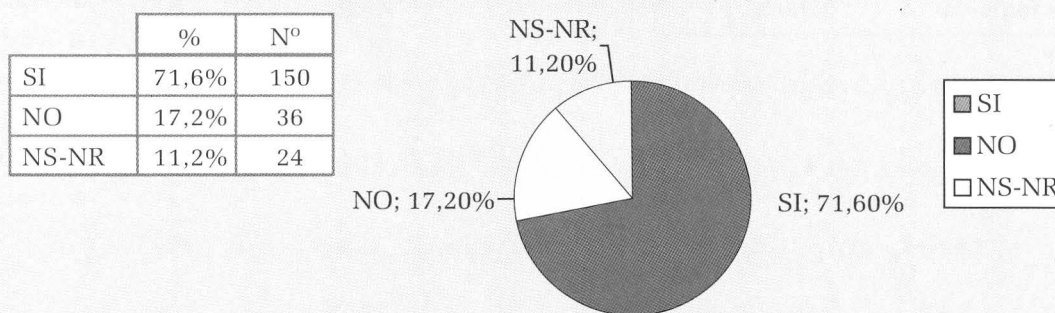
Las organizaciones de padres de familia fueron identificadas por la población como la tercera organización veredal cuyo accionar está relacionado con la educación, ya sea en la escuela o en el colegio, generalmente ubicado en el sector urbano, donde el régimen administrativo de la educación exige la vinculación de los padres de familia de los estudiantes, participando en la solución de necesidades de tipo financiero locativo y educativo como complemento para el buen funcionamiento del aparato educativo.

En algunas veredas existen asociaciones de productores u organizaciones ambientales de carácter municipal, tales como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) o el Cabildo Verde Municipal con muchas iniciativas, pero escasos resultados. Sin embargo, a partir de los primeros años de la década de los ochenta, han surgido en el municipio, gran cantidad de organizaciones de tipo gremial, social, cultural y ambiental o religioso; pero

hasta ahora, no han desarrollado acciones concretas en favor de las comunidades o grupos de personas que dicen representar y más bien aparecen por asuntos coyunturales, por la necesidad de elaborar un proyecto, de surtir un requisito o para ejercer presión sobre algo o alguien, pero su inactividad finalmente las va dejando en el olvido.

La población campesina manifestó su deseo de creación de nuevas organizaciones que apunten a la búsqueda de soluciones de las necesidades de las familias en: educación complementaria, capacitación técnica y presencial, manejo de los recursos naturales, organización y administración comunitaria, al igual que en aspectos culturales y recreativos que eleven el conocimiento, la autoestima y los valores morales de las personas que a veces, dicen sentirse expuestas a las promesas de los políticos de turno, que carecen de partidos y grupos políticos organizados y coherentes.

GRÁFICO 5. DEBEN CREARSE MÁS ORGANIZACIONES RURALES.



Fuente: el autor.

El tipo de organización que algunos campesinos proponen crear, está relacionada con reivindicaciones tanto económicas como sociales, especialmente la población joven sueña con organizaciones que les permita trabajar, ganar dinero, prosperar y seguir en el campo; realizando no solo actividades agropecuarias, sino también organizarse para promover las actividades de prestación de servicios,

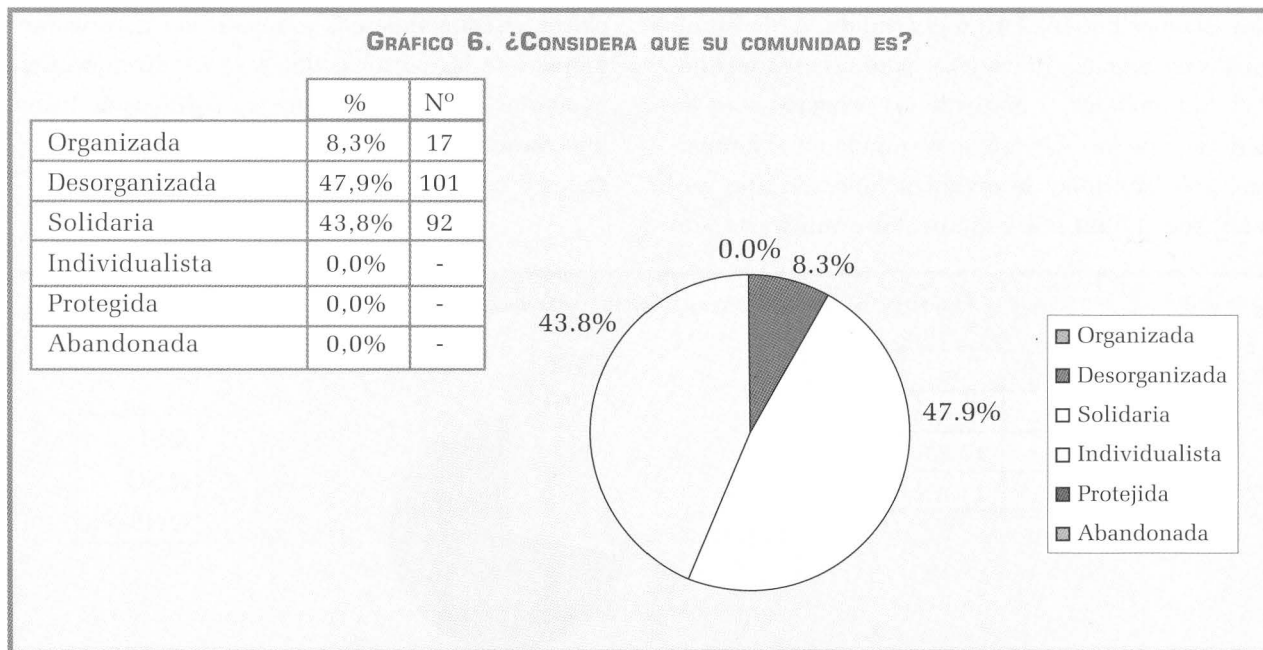
en transporte; mantenimiento; proyectos agroindustriales, construcción, actividades culturales y de recreación entre otros.

La inconformidad con programas tales como: jóvenes rurales, familias en acción y red de seguridad alimentaria, son considerados como mecanismos sin solución de fondo que reparten pobreza y buscan

que el campesino siga en el sector rural sumido en la marginación y no se desplace a las ciudades, donde tampoco hay lugar adecuado para integrarlos.

Al respecto, sería muy importante coordinar la organización de grupos jóvenes rurales para que constituyan empresas de economía solidaria con proyectos productivos agropecuarios en avicultura, ganadería, piscicultura, apicultura, hortalizas y cunicultura; donde puedan organizarse, capacitados de forma colectiva y solidaria, empresarial y tecnológica, con viabilidad económica, financiera y cultural, superando de esta forma las propuestas de supervivencia.

Además se contribuiría a levantar el nivel de autoestima de los habitantes que han expresado desesperanza e incertidumbre por el futuro, al creer que viven en forma desorganizada (ver Gráfico 6) aunque son solidarios en su actuar, tienen comportamiento individual y a la vez son capaces de prestar ayuda a sus vecinos, sin comprometer su propio patrimonio. Es necesario promover un cambio de cultura donde la asociación, las alianzas y el compartimiento de la información y el intercambio del conocimiento sea el objetivo que permita obtener beneficios integrales.



PARTICIPACIÓN CAMPESINA EN LAS DECISIONES PÚBLICAS

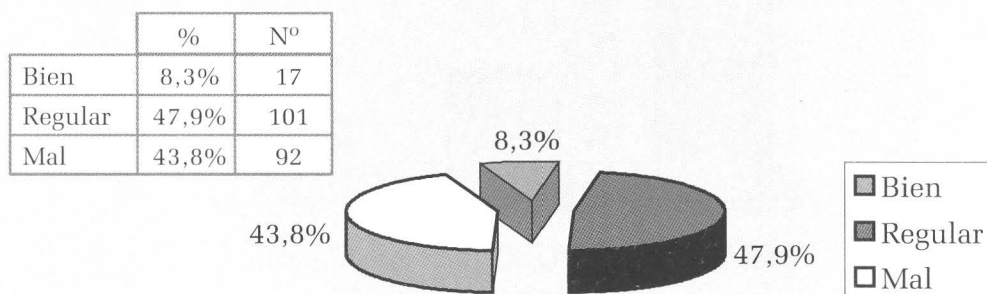
Como buena, regular o mala fue definida la visión que tiene los campesinos de las posibilidades de participación en la toma de decisiones que se presentan en la gestión pública realizada por las autoridades estatales a nivel local, regional y nacional; mediante la presencia, discusión, acogida aproba-

ción y puesta en ejecución de los puntos de vista de los delegados campesinos que participan en los diferentes comités y consejos de planeación y desarrollo municipal y rural; juntas administradoras, comités asesores en educación, salud y demás servicios públicos, al igual que la posibilidad de realizar veedurías ciudadanas, para vigilar y controlar la gestión pública.

Las familias rurales calificaron la participación entre regular y mala (ver Gráfico 7) porque consideran que la existencia de estos organismos de administración y consulta y la presencia de los delegados no garantiza la participación en la toma de decisiones, bien sea porque esos organismos rara vez son funcionales, en algunos casos apenas son convocadas e instalados para cumplir un requisito formal o se reúnen para cumplir con alguna norma, sus integrantes no son elegidos democráticamente sino señalados previamente según los intereses del gober-

nante de turno y en estas condiciones los delegados de los campesinos no tienen el respaldo ni logran ser voceros reales. Terminan siendo utilizados o defendiendo intereses particulares y familiares, lo cual produce desautorización, desconfianza e inconformismo en las familias rurales. Este proceso parece repetirse cada periodo electoral y cuando aparecen líderes auténticos son voceros reales de sus comunidades, pueden ser captados o aislados del proceso de la toma de decisiones.

GRÁFICO 7. PARTICIPACIÓN DE LOS CAMPESINOS EN LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

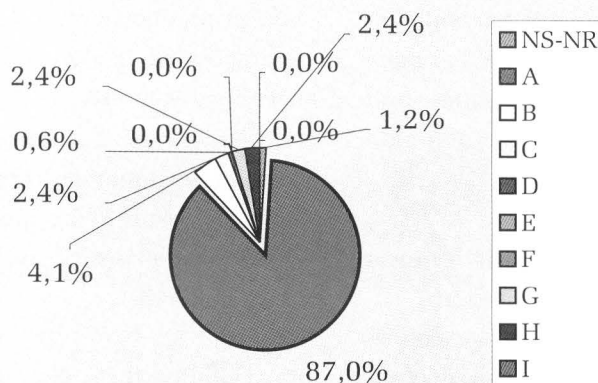


Fuente: el autor.

La situación actual fue descrita por las familias rurales como crítica por un 87% de los consultados (ver Gráfico 8) pues consideran que hay indiferencia, pobreza, conflictos sociales y económicos, bajos niveles de ingreso, ahorro y empleo, incertidumbre y estancamiento, bajos precios de productos y

altos precios en los insumos, lo cual baja cada vez más la productividad. También se identificó el desplazamiento causado por la apertura económica que no permitió continuar con los cultivos de trigo y cebada en la región lo cual agravó el problema de desempleo.

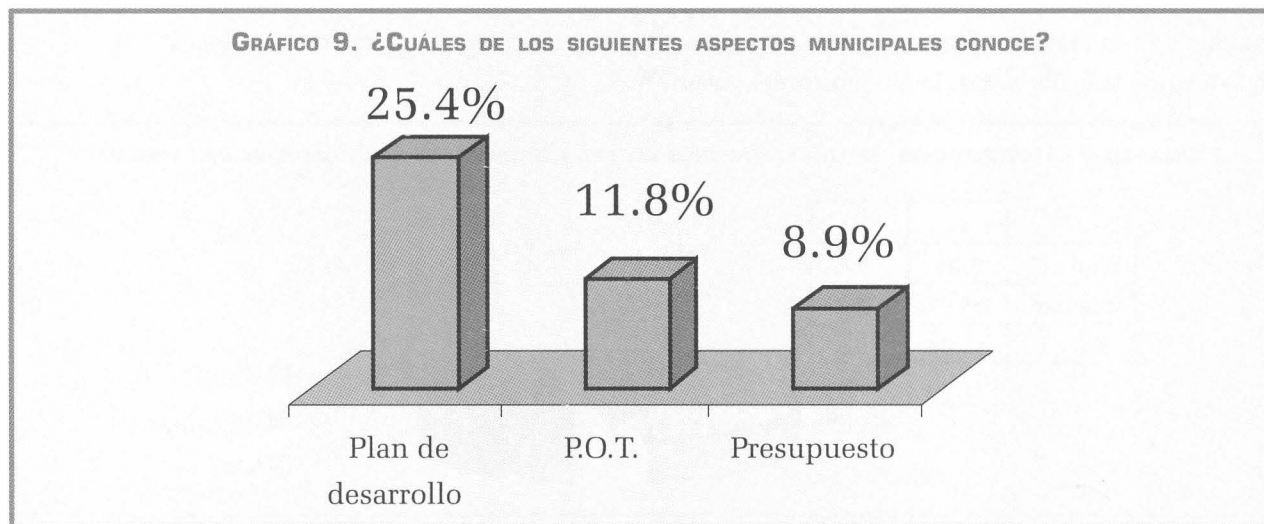
GRÁFICO 8 ¿CUÁLES ASPECTOS SE PRESENTAN EN EL CAMPO HOY?



Fuente: el autor.

Sin embargo, se destacan hechos positivos como el convencimiento de que a las familias las caracteriza la confianza, el conocimiento y la solidaridad entre ellos. Con relación a la percepción de la capacidad de participación de los productores rurales, mediante el convencimiento, la autoestima, la identificación y priorización de necesidades y propuestas de solución se observaron datos variados, como en el

caso de conocimiento de aspectos de planeación y ordenamiento territorial donde apenas una cuarta parte de la población dijo conocer algunos temas relacionados con el plan de desarrollo. Mientras, que el Plan de Ordenamiento Territorial apenas fue referenciado por encima del 10% de la población (ver Gráfico 9) y en los lineamientos presupuestales tienen menor conocimiento.



Fuente: el autor.

Estos índices de conocimiento resultan muy bajos, teniendo en cuenta que en el año 1990 el municipio elaboró un Plan Integral de Desarrollo (PID) municipal, para los siguientes 10 años; su formulación y validación fue socializada con todas las comunidades rurales. Habiendo planes o programas de gestión elaborados por cada uno de los respectivos alcaldes. De otra parte, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) elaborado en el año 2000, fue reconocido como uno de los mejores elaborados en el departamento de Boyacá y utilizó metodología participativa.

Es necesario por lo tanto, elaborar nuevas metodologías e instrumentos de información y comunicación para que los habitantes rurales conozcan las acciones estatales, pues los programas radiales actuales parecen no ser suficientes.

El optimismo y la resignación parecen ser los principales elementos a los cuales se aferran los campesinos, pues en su gran mayoría creen que habrá mejor futuro: «*después del verano o la tempestad, viene la calma*»; cuando el clima o el mercado es adverso aparece la necesidad de vender los productos por debajo del costo de producción, lo cual no saca al productor rural de su oficio, pues sabe que esta aportándole alimento a la población y ese sólo hecho ya es motivo de satisfacción, es decir, trabajan con otra lógica diferente a la de obtener rápidas ganancias y acumular riquezas. Sus riquezas llegan a ser más espirituales que materiales, aunque quisieran tener más recursos para satisfacer dignamente a sus familias.

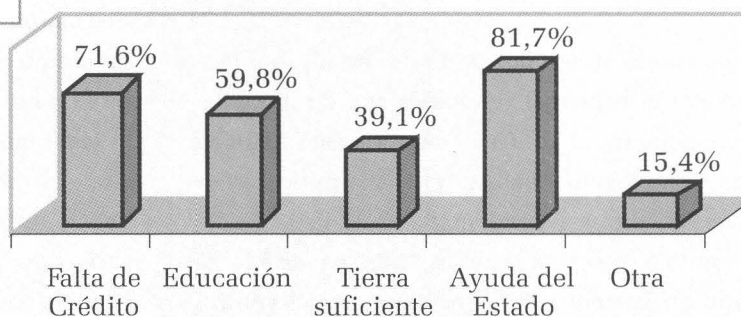
En el Gráfico 10 se observa como la población identifica cuatro necesidades prioritarias, que a su vez

implican la acción de otras soluciones, para que puedan realizarse, en su orden: la falta de crédito, la educación, tierra suficiente y las ayudas estatales fueron evaluadas como las necesidades más senti-

das por los habitantes rurales. Anotan también, que el orden de solución no está definido, en la medida en que cada una de las soluciones está interrelacionada con las demás.

GRÁFICO 10. ¿CUÁLES DE ESTAS NECESIDADES TIENE EL CAMPO?

	%	Nº
Falta de Crédito	71,6%	150
Educación	59,8%	126
Tierra suficiente	39,1%	82
Ayuda del Estado	81,7%	171
Otra	15,4%	32



Fuente: el autor.

El crédito para financiar las actividades de las familias tiene trascendental importancia, en la medida que los productores jóvenes y con deseos de trabajar en el campo carecen de un capital inicial para comenzar sus actividades y al recurrir al crédito bancario, cuando les es negado, bien sea porque no tienen activos para ofrecer como garantía o porque no llenan otros requisitos exigidos tales como fiadores o codeudores con ingresos demostrables o finca raíz propia, tienen entonces que recurrir al crédito extrabancario, el cual resulta muy costoso y difícil de manejar dentro de la informalidad que se practica.

Cuando logran conseguir crédito bancario, en la mayoría de los casos, los pequeños productores relatan historias con resultados fatales debido a la falta de planificación para recuperar la inversión o baja

asesoría técnica y de mercadeo, siendo el resultado final una experiencia negativa para el futuro productor, porque terminó endeudado y tuvo que emigrar para conseguir el dinero, empleándose en otras actividades menos riesgosas, con lo cual se frustra la posibilidad de contar con un nuevo productor exitoso o en el peor de los casos se repite el ciclo de la pobreza.

La educación pedida para el campo no parece ser una educación formal, sino por el contrario, es una especie de educación especializada e informal para la acción y para toda la familia y la población; el avance de las comunicaciones en muchos casos atropella a la población rural, que no está suficientemente preparada para recepcionar un volumen tan alto de información sin inmutarse y correr el riesgo de desinformarse antes que formarse.

La educación y formación para el desarrollo rural debería reorientarse para que la población pueda acceder a mejores oportunidades de educación en forma continuada e integral de acuerdo a los cambios que se van presentando en el mundo actual, donde el conocimiento ha evolucionado en forma acelerada y el avance tecnológico y científico brinda las mejores oportunidades a las sociedades mejor estructuradas e informadas, quienes finalmente logran participar en los mercados de bienes y servicios en la era de la globalización, que exige altos niveles de productividad y competitividad.

La carencia de apoyo por parte del estado fue descrita como la principal reivindicación de la población rural frente al gobierno, aunque esta petición es muy compleja de analizar, por las implicaciones de paternalismo y dependencia que se han ido desarrollando a través de los años, donde el estado ha influido en la población para mantener el control político, pero no ha logrado ganarse el apoyo y la confianza de los pobladores y estos ven al sector público como culpable de su pobreza, pero piensan que es el único que puede sacarlos de ella.

Renegar del estado pero depender de él, ha tenido resultados negativos para el desarrollo rural y ha fomentado la práctica de la cultura clientelista; «que me da y que le doy» el voto por el favor ante la justicia o en facilidades de trabajo para alguien de la familia, recomendaciones a todos los niveles, tráfico de influencias, dádivas económicas, el auxilio para la vereda o el contrato de obras para los amigos. Lo cual cambia la escala de valores, se afecta la ética, la justicia y al equidad, fomentando la desigualdad, la desconfianza y la violencia.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para recuperar la confianza de la población en las instituciones públicas, aún perdura un alto gra-

do de inconformidad y descontento que afecta la gobernabilidad en general, presentándose desinterés y apatía por las propuestas o proyectos oficiales, lo cual debe superarse permitiendo que las propias comunidades participen en las propuestas, diseños y ejecución de los diferentes proyectos que se pueden formular y ejecutar.

La tierra como factor productivo y lugar de ubicación familiar resulta de vital importancia, no sólo para la supervivencia y evolución de las familias rurales, sino en gran parte en la asignación y administración; dependerá en el futuro, del lugar de ubicación de su familia. La cantidad de terreno para usar en las actividades productivas y habitacionales, al igual que su calidad y dotación de servicios adicionales que la hagan más productiva, tal es el caso del suministro de agua para riego y la asesoría necesaria para el uso de tecnologías adecuadas, serán primordiales en el mejoramiento económico y social en busca de una mejora en la competitividad por parte del sector frente a los nuevos procesos de comercialización internacional.

Como ya se anotó, las familias campesinas actuales no poseen suficiente tierra y sus parcelas o fincas están ubicadas en terrenos de ladera y poco fértiles, pues históricamente fueron desalojados en el pasado, desde la conquista española, del valle del río Chicamocha y sus alrededores a las partes más altas e inclinadas, donde la productividad del suelo es marginal y limitada; tal es el caso de las veredas ubicadas en el corregimiento de Palermo, donde la situación de marginalidad es tan alta que registra los más altos índices de migración, sin que haya actualmente una política estratégica para revertir dicho proceso. Allí debería intentarse la adopción de figuras administrativas y de convivencia, como las contempladas para las zonas de reserva campesina.

Otra necesidad sentida por la población es la salud, pues los campesinos no están cubiertos totalmente por el SISBEN y los servicios prestados por el sistema no son de la mejor calidad y mantienen insatisfecha a la población, a la cual no siempre se les suministran las drogas y los demás servicios formulados por parte de las empresas que han contratado esos servicios; tampoco existe una vigilancia que haga cumplir con esos compromisos, ante estas negligencias, pérdidas de eficacia y eficiencia. Muchas veces los campesinos optan por no utilizar los servicios médicos respectivos, por lo que se hace necesario establecer una red de comunicación directa entre los usuarios de los servicios de salud y las autoridades locales a fin de lograr el control y mejorar la eficiencia de los servicios.

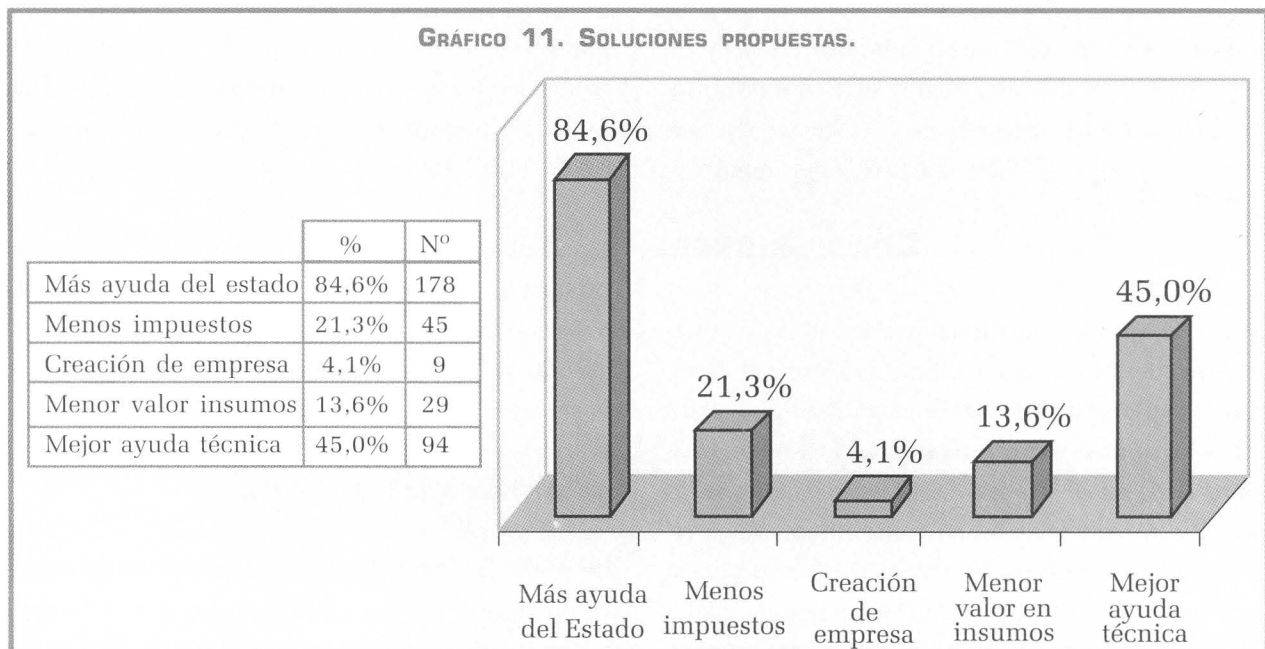
PROPUESTAS PARA GENERAR DESARROLLO RURAL

La población campesina propuso y ha insistido en que se promuevan por parte del estado aspectos tales como: mejorar la asistencia técnica agropecuaria,

realizar un control en el precio de los insumos, promover la generación de empresas agropecuarias, bajar impuestos a los productores rurales, mejorar servicios de transporte, vivienda, salud y seguridad social, crédito para inversión en producción, educación, comercialización, ayuda a los jóvenes y a la tercera edad, establecer subsidios, brindar seguridad y controlar importaciones de productos agropecuarios que se puedan cultivar localmente.

Se insiste, que el estado debe hacer presencia en el sector rural para que por su iniciativa se logren superar o solucionar las falencias ya descritas, pero la presencia del sector público debe ser integrada, para que haya cambios a nivel económico, social, cultural, tecnológico, político y ambiental. En lo económico reemplazar los sistemas productivos, contaminantes, por sistemas orgánicos que disminuyan la polución del ambiente, defendiendo los productos selectos a obtener de acuerdo a las ventajas comparativas y competitivas que ofrece el ambiente local.

GRÁFICO 11. SOLUCIONES PROPUESTAS.



Fuente: el autor.

En el aspecto tecnológico se puede generar una adopción paulatina de estos recursos: las nuevas tecnologías ayudan a bajar los costos sin producir efectos negativos, potenciando el uso de los recursos más productivos existentes en la región y necesarios en los nuevos sistemas productivos, de conformidad con las características de los pequeños productores locales; los cuales deben ser formados, capacitados e incentivados para tal fin, de manera que entren en el proceso con sentido de pertenencia y pertinencia y no sientan que lo hacen para aprovechar los recursos llegados coyunturalmente.

Los proyectos productivos deben elaborarse de manera integral: teniendo no solamente la etapa de producción, también la comercialización y el consumo que debe reflejarse en mejoramiento social al aumentar ingresos, logrando mayor redistribución de la renta y la riqueza ofreciendo oportunidades para todos los habitantes por igual, según sus capacidades y esfuerzos, promoviendo la organización y participación como requisito para tener acceso a los incentivos de tipo tributario que pueden y deben crearse para que la población internamente promueva la cultura del trabajo solidario y colectivo como instrumento para lograr el mejoramiento institucional en el proceso de la negociación con los demás grupos sociales del país y del mundo.

CONCLUSIONES

Se concluye que la institucionalidad si representa un papel definitivo para facilitar u obstruir el desarrollo rural sustentable, en la medida en que algunas de las normas y comportamientos institucionales expresados en el proceso de descentralización y participación ciudadana han contribuido a mejorar el nivel de vida de las comunidades campesinas, mientras que en otras situaciones, cuando el grado de concertación de las políticas de desarrollo rural es escaso, los resultados esperados no se consiguen

y se pierden los esfuerzos estatales produciendo además mayor frustración al campesinado.

El paradigma del desarrollo rural sustentable es viable para generar soluciones alternativas al sector, si se logra trabajar con unas instituciones públicas más cercanas a la población campesina recuperando la confiabilidad y haciendo más eficiente la acción estatal, de tal forma que las actividades realizadas en el campo sean competitivas y sustentables.

A pesar de los cambios institucionales surgidos con el proceso de descentralización y participación comunitaria, así como los contenidos y desarrollados expresamente por la Constitución de 1991, el campo sigue en estado de desprotección y lejos de superar el subdesarrollo y la situación de crisis humanitaria que actualmente esta padeciendo. Reflejada en violencia, desplazamiento e incremento de la pobreza e incertidumbre.

Las normas y leyes formales e informales no creadas ni compartidas por los habitantes del campo frenan el desarrollo y generan desconfianza en la población frente al estado produciéndose efectos contrarios a los esperados, desperdiciando de esta forma los escasos recursos dedicados al desarrollo rural.

Es posible generar una institucionalidad pública y privada formal e informal que favorezca la práctica del conocimiento y la aplicación de las experiencias de las familias campesinas en la búsqueda de la solución a sus necesidades y el mejoramiento de la calidad de vida, si se diseñan nuevas y adecuadas políticas para lograr tal fin.

En cuanto a la organización comunitaria se sabe que es muy débil a pesar de haber crecido en número de organizaciones relacionadas con el sector rural, su funcionamiento es muy irregular. Las juntas de

acción comunal representan el tipo de organización característica tradicional, aunque han perdido importancia debido a la prohibición del manejo de auxilios financieros de carácter público.

Las juntas administradoras de acueductos rurales son formas empresariales prestadoras del servicio público de suministro de agua que pueden evolucionar positivamente en el futuro si son apoyadas desde la institucionalidad pública, pero sin comprometer su independencia tanto administrativa como financiera y patrimonial.

La participación comunitaria, es muy difícil e insipiente debido a las carencias organizacionales

de las comunidades campesinas y su vulnerabilidad frente al Estado, que no se decide a realizar el ejercicio administrativo acompañado de las veedurías ciudadanas para facilitar y avalar la verdadera participación comunitaria.

Para que la institucionalidad cumpla el papel de fomentar el desarrollo sustentable en el sector rural se hace necesario promover y lograr cambios culturales, políticos, sociales y económicos que busquen una nueva actitud frente a la naturaleza y el uso de sus recursos, teniendo en cuenta no solo el beneficio y el enriquecimiento personal sino el bienestar general, es decir, emprender el camino del paradigma del desarrollo sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

Amartya, S. *Desarrollo y Libertad*. (3ra edición). Planeta, 1999.

Bejarano, J. *Economía de la Agricultura*. Bogotá: Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, Tercer Mundo, 1998.

Echeverri, R. *Colombia en transición de la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural*. Tercer Mundo: IICA, 1998.

Kalmanovitz, S. *Las Instituciones Colombianas en el siglo XX*. Bogotá: Alfa omega, 2001.

Machado, A. y Samaca, H. *Las organizaciones del sector agropecuario*. Bogotá: CEGA, Colciencias, 2000.

North, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica., 1993.

Plan de Desarrollo Paipa 2004 - 2007. *Consultoría municipio de Paipa*, 2004.

Ruiz, L. y Barrera N. *Paipa y su Economía en Plan de Desarrollo de Paipa*, 1990.

Suárez, R. Los desafíos rurales en Colombia. Elementos institucionales del éxito. Bogotá: Conciencias, CEGA y Tercer Mundo, 2001.

Ugarteche, O. *Apuntes para una nueva teoría del desarrollo en Economía y desarrollo*, 1999.