

# Política Pública de Desarrollo Rural Integral<sup>1</sup>

construida desde lo local, en el municipio de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca: 2018-2034

Patricia Candela Orozco<sup>2</sup>



La PPDRI para el municipio de Guadalajara de Buga (Valle del Cauca), es el resultado de un proceso de gestión comunitaria que inició hace más de diez años con la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil que lograron poner en la agenda pública las transformaciones que necesita la zona rural del municipio para avanzar hacia la sostenibilidad; lo cual se consiguió participando activamente y de manera cualificada en escenarios de planificación territorial y de toma de decisiones. Algunos de los hitos que se destacan en este proceso, previo a la formulación de la política, son:

## Un deseo de cambiar la realidad de conflicto y exclusión a partir de los Planes de Vida

Década 90 y 2000: El municipio de Guadalajara de Buga, fue fuertemente golpeado por la violencia

durante finales de la década de los 90 y la primera de este siglo, hechos de violencia que están ampliamente documentados en informes del Centro de Memoria Histórica, periódicos y en el recuerdo de campesinos del municipio que vivieron en medio de confrontaciones armadas, masacres y asesinatos. Sin embargo, era preciso cambiar esta realidad a partir del sueño de construir un municipio mejor para las futuras generaciones, visión que fue construida colectivamente y que se plasma en Planes de Vida comunitarios elaborados por las comunidades de la zona alta, media y baja del municipio. Los planes de vida inspiran a comunidades, organizaciones, instituciones y jóvenes líderes que apuestan por la producción agroecológica, la vida campesina y la organización comunitaria, la construcción y fortalecimiento de redes y asociaciones que son las que lideran la Construcción de la Política Pública Rural.

<sup>1</sup> Política Pública de Desarrollo Rural Integral (PPDRI).

<sup>2</sup> Zootecnista de la Universidad Nacional, sede Palmira. C.e: paticandela1@gmail.com



Foto: Patricia Cantalea.

### Cómo nos preparamos para cambiar

**Año 2008- 2011:** Las organizaciones locales, líderes comunitarios e institucionalidad pública y privada, con el acompañamiento del IMCA, La Comisión de Conciliación Regional-CCR, Universidades y otros actores generaron en el municipio procesos de planificación estratégica (planes de vida, planes de desarrollo municipal) y se fortalecieron instancias de participación como el Consejo Municipal de Desarrollo Rural - CMDR y el Consejo Territorial de Planeación - CTP. También, se da un proceso de formación del talento humano en gestión participativa de la sostenibilidad local y regional, con énfasis en los diferentes momentos de la agenda política regional: formulación de planes de vida, diálogo de planes de vida con programas de gobierno, formación en cultura política; y acompañamiento a la formulación participativa de planes de desarrollo municipal. Se enfatiza la formación de líderes sociales e institucionales con una metodología de Planeación Prospectiva y Estratégica ligada a procesos de largo plazo y con visión de integralidad.

**Año 2012- 2015:** Se da un debilitamiento del CMDR ocasionado por la baja participación comunitaria y la creación de una mesa de interlocución campesina que manifiesta cansancio de participar en los espacios de concertación porque no les cumplen lo acordado. También, un grupo de instituciones y representantes de las organizaciones sociales, en la coyuntura del paro agrario que se dio en el 2013, elaboran una propuesta de creación de la Red de Nodos de Desarrollo Integral para la Paz que es un un proceso incluyente y participativo de

construcción colectiva de territorios sostenibles, que busca articular las zonas rurales del municipio entre sí, y de éstas con la ciudad, que haga eficiente y eficaz la planeación, la inversión con real participación y control comunitario e institucional. Los nodos se conformaron teniendo en cuenta centros poblados y veredas adyacentes con características comunes territoriales, ambientales, económicas y sociales que faciliten conectividad e integración comunitaria: vías, hidrografía, infraestructura, organizaciones, etc. Se proyectó conformar cuatro nodos por zonas rurales y uno central urbano que integrara servicios mutuos (campo - ciudad). Esta propuesta fue presentada al Ministerio de Agricultura y sirvió de insumo para la formulación de la PP-DRI y el ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial - POT. De otro lado, y en desarrollo de sus acciones estratégicas, la Comisión de Conciliación Regional -CCR- Buga adelantó un ejercicio de diálogo social a fin de contribuir con recomendaciones (se identificaron y concertaron con los líderes campesinos acciones estratégicas) para la elaboración del plan municipal de desarrollo.

A finales del 2015, la mesa de interlocución campesina, con el apoyo de algunas instituciones presentes en el territorio, adelantaron un foro con candidatos a la alcaldía donde los cuatro participantes firman el compromiso de incorporar en el plan de desarrollo de manera específica acciones estratégicas para el sector rural donde se contemplaba el diseño de una política pública para el sector rural.

En conclusión, se puede decir que en el municipio de Buga se ha dado un proceso de formación y



participación que ha generado capacidades en los líderes y lideresas para lograr transformaciones con mayor autonomía, capacidad de participación, visión de futuro y haciendo propuestas concretas para un mejor vivir en el municipio, especialmente en la zona rural. Todas estas acciones encaminadas a potenciar la articulación entre el sector urbano y rural, al fortalecimiento de las organizaciones, a la articulación de los diferentes actores que trabajan en el territorio, han sido fundamentales para el éxito del diseño de la política.

### La política que construimos

Esta PPDRI tiene unos antecedentes normativos, conceptuales y de contexto socio-político. Para el año 2016 se logró que se priorizara la formulación de la política en el plan de desarrollo “Buga Renovada 2016-2019”, que tiene como propósito mejorar las oportunidades en el campo principalmente de las comunidades campesinas, así como de los demás actores presentes en la ruralidad y se define su enfoque, con base en dos insumos: el documento *desarrollo rural para mejorar las oportunidades en el campo* (“planteada por un conjunto de instituciones locales y regionales, públicas y privadas, convocadas por la Comisión de Conciliación Regional”) y las conclusiones de la “Misión para la transformación del campo”.<sup>3</sup> Estos son dos instrumentos que sirven de base para aclarar los alcances de los problemas a formular en la política pública.

En lo conceptual, una política pública, de acuerdo con el consenso entre diferentes académicos, puede entenderse como la acción que implica al gobierno, en la definición de unos problemas, cuyas formas de solución requieren trazar objetivos. El Estado identifica soluciones a ese problema, entendiéndose que el Estado somos todos los ciudadanos quienes participamos en la definición de problemas y soluciones. Y el responsable de implementar los proyectos es el gobierno (Alcaldía Municipal de Buga a través de la Secretaría de Agricultura y Fomento y otras secretarías); y los otros actores contribuyen a que esas soluciones sean posibles (corresponsabilidad).

En el contexto socio-político, el acuerdo entre el gobierno nacional y las FARC, firmado el 24 de noviembre de 2016, contiene elementos que pueden servir de criterios orientadores para las políti-

cas de desarrollo Rural Integral. Si bien, el acuerdo “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” se enfoca en las zonas afectadas por el conflicto, es necesario reconocer que las brechas existentes entre campo y ciudad son generalizadas y las estrategias contempladas en el acuerdo pueden contribuir a cerrarlas.

### Momentos metodológicos

La metodología de este proceso de formulación de la PPDRI se dio en varios momentos:

1. A finales del 2016 se conforma el comité de impulso y apoyo a la formulación de la política, conformado por 13 personas (representantes de: organizaciones comunitarias, Consejo Territorial de Planeación - CTP, Consejo Municipal de Desarrollo Rural - CMDR, Oenegés, iglesia y universidades) que participaron activamente a lo largo del proceso en los diferentes talleres, colaboraron en la vinculación de representantes de diferentes sectores y comunidades, revisaron y aportaron en los lineamientos de la política a partir de la revisión de los aportes de las comunidades (información digitada por asesores<sup>4</sup> y funcionarios), propiciaron el desarrollo de diálogos a diferentes niveles, apoyaron en el mapeo de actores y contribuyeron a que la Secretaría de Agricultura y Fomento -SAF- y Alcaldía municipal en su conjunto, reconocieran los consensos necesarios entre los diferentes sectores sociales para su elaboración. Este comité fue el responsable de la elaboración de la propuesta metodológica para la formulación de la política, donde se definió la agenda, tiempos y territorios. También, se conformó con la intención de no dejar sola a la Secretaría de Agricultura en el proceso de formulación de la política (minimizar la intervención del gobierno), que se diera una relación más horizontal y se generaran espacios para que las comunidades se apropiaran de la que sería su política pública.
2. Preparación y diagnóstico: este diagnóstico pretendía, primero, reconocer a los sujetos a los que iría dirigida la política pública, pero también establecer cuáles debían ser las áreas de intervención (es necesario una acertada identificación del problema) y una mirada prospectiva del territorio. Para ello se realiza-

<sup>3</sup> Relacionado con cierre del déficit y brechas sociales, inclusión productiva, ruralidad competitiva, desarrollo ambientalmente sostenible, reforma institucional profunda.

<sup>4</sup> un equipo de dos profesionales “expertos” (se pretendía que fueran neutrales) contratados por la administración municipal que tenían la responsabilidad de orientar las discusiones, sistematizar la información y estructurar el documento final y darle forma en lenguaje de política pública.

ron talleres zonales con el fin de soñar el territorio e identificar problemas y alternativas de soluciones desde las comunidades rurales; y talleres sectoriales e institucionales con el mismo objetivo.

3. Formulación de lineamientos y definición de política: en la etapa de aprestamiento se realizó una revisión documental de lineamientos de Desarrollo Rural y se diseñó instrumentos para la recolección de la información. A nivel internacional (CEPAL, FAO, ONU, ODS); a nivel nacional (PD, acuerdos de paz, CONPES); a nivel departamental (PD, POTD, agendas) y a nivel local (agendas, planes de vida, diagnóstico PD, POT, POMCA, PD). Este ejercicio implicó gran cantidad de reuniones y talleres con funcionarios públicos, académicos, organizaciones sociales, oenegés, comunidades campesinas y urbanas, empresarios, Iglesia, entre otros. En estos espacios se generaron algunas discusiones profundas entre algunos de los actores que defendían intereses, especialmente económicos. Es evidente que hay un modelo económico que es global y predomina, por lo que es ahí donde se hacen fuertes las discusiones, además, que este modelo ha impuesto acciones culturales en los productores que hace que se generen desacuerdos entre las comunidades campesinas. En el momento de llegar a consensos, la participación de otros actores, como algunas oenegés y la Iglesia, fue fundamental para dirimir diferencias.

La PPDRI de Guadalajara de Buga se dirige a campesinos, afrodescendientes, mujeres rurales, pescadores, mineros artesanales y otros actores presentes en la ruralidad. Ubica al campesino como agente fundamental. La Política Pública al ser una respuesta desde el Estado a las necesidades sociales establece unas prioridades de acción para lograr que se haga una adecuada intervención pertinente y sustantiva. Es por eso que dentro de sus dimensiones estructurantes: económica, política, social, ambiental y cultural, se presenten unos objetivos específicos y unas líneas estratégicas y de acción, de esa manera se espera visualizar los cursos de la acción a partir de las áreas de intervención.

**Enfoque multidimensional:** esta política tiene en cuenta los diversos componentes (social, político, económico, ambiental y cultural) donde se hace fundamental su articulación para encontrar complementariedades. Estas dimensiones representan la integralidad y son definitivas para garantizar la existencia digna de campesinado de Guadalajara de Buga.

**Enfoque diferencial:** busca evitar procesos de discriminación, desigualdad y exclusión social, que han impedido tener un goce efectivo de derechos a comunidades étnicas, mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como de adultos mayores, quienes son protagonistas de la ruralidad.

**Enfoque territorial:** el comité de apoyo a la formulación de la PPDRI consideró importante, a



Foto: Oficina de Comunicaciones, Alcaldía de Buga



partir del conocimiento del territorio, identificar sectores donde convergen distintas actividades y relaciones sociales/productivas que involucran múltiples actores donde fuera posible la implementación de estrategias, planes, programas y proyectos (económicos, ambientales, sociales, políticos y culturales) para la construcción de territorio. La zona rural del municipio es extensa y dispersa, que, por razones de distancia y practicidad, impide que la participación sea amplia. En la formulación de la PPDRI se subdividieron las tres zonas rurales en 19 sectores permitiendo que las distancias y los tiempos de desplazamiento fueran cortos para poder encontrarse, facilitar la organización y articular el desarrollo de iniciativas conjuntas. Esta acción permitió asegurar una mayor participación a nivel territorial y garantizar la inclusión de todos los actores.

### Lo que hemos logrado con el seguimiento a la implementación

La política cuenta con mecanismos que nos permiten medir y hacer control de los avances o retrocesos con relación a lo programado en cada una de las dimensiones. Esta política tiene un instrumento de seguimiento que cuenta con indicadores que permiten saber cuáles son los resultados que se logran en cada período administrativo. En ese sentido, la política pública debe construir una línea base de cada una de sus dimensiones y sus áreas de acción para saber cuál es el punto de partida. Además de permitir que en cada administración se conozca el avance cualitativo y cuantitativo; determinando los puntos a favor y las dificultades presentadas en la implementación de esta.

Esta política recomendó al Consejo Municipal de Desarrollo Rural –CMDR–<sup>5</sup> integrar en el Comité Técnico del CMDR un delegado adicional por cada una de las tres zonas del municipio (alta, media y baja), los cuales deben garantizar que en los Planes de Desarrollo Municipal de la vigencia de esta Política Pública se incorporen los programas y proyectos que se desglosan de la misma.

La administración municipal, cada año, hará una jornada detallada de rendición de cuentas sobre la implementación de la PPDRI, dando paso al fortalecimiento del control social a la administración pública y a la transparencia. En el último año de cada administración, en la rendición de cuentas se presentará un balance general del cuatrienio y en-

tregará a la administración entrante las recomendaciones para continuar la implementación de la Política.

### Conclusiones

Los lineamientos de la PPDRI de Guadalajara de Buga, aprobada por acuerdo 056 del 3 de agosto de 2018, pretende asumir en los próximos 16 años las distintas problemáticas y rezagos existentes en la ruralidad del municipio, pero también las potencialidades existentes con miras a alcanzar un mejoramiento del desarrollo social, económico, ambiental, cultural y político de los habitantes del territorio. Con esta PPDRI se espera el avance en aspectos relacionados con la exclusión del campesinado, tenencia, acceso, formalización de la tierra y promoción de la igualdad.

En el diseño de la política pública local fue fundamental la participación de las comunidades, organizaciones, el Estado, el sector privado, donde cada uno desde su perspectiva hizo su acción. Se destaca que el gobierno local fue un actor facilitador, con voluntad política y permanentemente estimuló la participación ciudadana.

El diseño de una política pública desde lo local representa no sólo avance para el Estado y las comunidades, sino que permite identificar las potencialidades y problemas más sentidos del territorio, y propiciar un conjunto de alternativas de soluciones y toma de decisiones desde la experiencia de los líderes y lideresas, instituciones públicas y privadas que participaron activamente en la formulación de la política.

En Guadalajara de Buga se destaca una comunidad organizada que ha participado activamente de los procesos locales de planificación estratégica. Este proceso ha ido construyendo una ciudadanía responsable, que ha involucrado las comunidades urbanas y rurales y ha generado la posibilidad de que las comunidades estén informadas de todo lo que sucede, mejorando la gobernanza del municipio. También, ha fortalecido el sentido de pertenencia y una cultura de cambio, a través de la generación de espacios de encuentro y compromiso entre los diversos actores del territorio.

Además, a partir de la entrada en vigencia de la presente política se crea un comité asesor para la implementación que estará conformado por las Secretarías de Agricultura y Fomento (quien ejerce la secretaría técnica), Educación, Obras Públi-

<sup>5</sup> Espacios de participación y de concertación de las políticas y programas dirigidos al desarrollo rural, en donde a través del ejercicio ciudadano se gestiona, ejecuta, hace seguimiento, control y vela por la transparencia de las decisiones y de las inversiones en el sector rural

cas, Bienestar Social, Salud, Turismo y Planeación, más un delegado de Universidades, Cámara de Comercio, Cajas de Compensación y el Banco Agrario; se revisará a corto, mediano y largo plazo la ejecución de la política, y definirá la priorización de los proyectos que se ejecutarán sustentado en términos de gestión y presupuesto disponible. Los proyectos priorizados por este comité asesor serán estudiados por el comité de seguimiento y veeduría que nombre el CMDR para efectos de esta Política, y luego avalados en asamblea general de esta instancia superior de concertación, antes de ser incluidos en los presupuestos públicos de la Administración Municipal.

El seguimiento, monitoreo y evaluación desempeñan un papel fundamental para la implementación de la política, dado que debe garantizar su ejecución y permanencia en los cuatro periodos de gobierno. Cómo ha sido concebida la política, esta debe ser evaluada en forma sistemática por los comités conformados. Estos comités no sólo deben medir el impacto y efectos, sino que también deben identificar ajustes para su implementación. El monitoreo y evaluación de procesos y resultados, así como la aplicación de los indicadores en las diferentes dimensiones son fundamentales para garantizar la sustentabilidad de la implementación.

La Secretaría de Agricultura y Fomento, que hace la secretaría técnica, debe ejercer un liderazgo eficaz y motivar y coordinar la alineación intersectorial para que se dé una implementación efectiva. De igual manera, debe transmitir mensajes claros y afines a los interesados, tanto organismos gubernamentales y no gubernamentales, incluso al

sector privado y debe ser la responsable de documentar los avances de la política.

### Retos y desafíos

La apuesta a disminuir las brechas del sector rural, requiere de la participación intersectorial de la Secretaría de Agricultura y Fomento, Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Comunitario, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Hacienda, entre otras. La institucionalización de la alineación sectorial es la que puede permitir la coordinación de acciones de los diversos organismos gubernamentales para su implementación.

Participación comunitaria activa en la elaboración de presupuesto para que se asignen recursos específicos de las diferentes secretarías a líneas de acción comunes. Esta asignación de los recursos debe estar asociada a los indicadores definidos en la política. De igual manera, debe haber una adopción de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas para que este enfoque multidimensional sea realmente viable

Existen barreras políticas que es necesario superar para compartir o asignar presupuestos para metas comunes. Aquí se requiere de voluntad política y liderazgo que permita articular las acciones intersectoriales.

Las metas e indicadores se deben socializar anualmente en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y deben ser monitoreadas periódicamente por el comité de veeduría de este espacio, por el Consejo Territorial de Planeación quienes hacen el control social y por el Concejo Municipal que hace el control político. ■



Foto: Oficina de Comunicaciones, Alcaldía de Buga