

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLITICOS  
CONVOCATORIA 2009-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
SOCIALES CON ESPECIALIZACION EN ESTUDIOS POLITICOS**

**LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE LUCHA CONTRA LA  
POBREZA RURAL EN COLOMBIA. ANALISIS DEL PROYECTO PADEMER  
Y EL PROGRAMA OPORTUNIDADES RURALES.**

**JANETH PATRICIA MUÑOZ ERASO**

**MAYO DE 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLITICOS**

**CONVOCATORIA 2009-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
SOCIALES CON ESPECIALIZACION EN ESTUDIOS POLITICOS**

**LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE LUCHA CONTRA LA  
POBREZA RURAL EN COLOMBIA. ANALISIS DEL PROYECTO PADEMER  
Y EL PROGRAMA OPORTUNIDADES RURALES.**

**JANETH PATRICIA MUÑOZ ERASO**

**ASESOR DE TESIS: DR. GUILLAUME FONTAINE**

**LECTORES: MARTA FARAH**

**ALISON VÁSCONEZ**

**ANDRE NOEL ROTH**

**JEAN FRANCOIS JOLLY**

**MAYO DE 2015**

## **DEDICATORIA**

A la luz guía de mis padres, José Félix y María Luisa,  
Por estar siempre conmigo aunque sea en el pensamiento.

A mi esposo Carlos Alberto,  
Por su generosidad y amor incondicional

A mis hijos Andrés y Daniel,  
La esencia de mi vida, por comprender mis ausencias.

A mis hermanos y hermanas,  
Por estar siempre a mi lado.

A todos, les expreso aquí mi profundo amor.  
Les agradezco por apoyar siempre mis proyectos.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no hubiera sido posible, sin la ayuda de muchas personas que desde diferentes espacios, me apoyaron para alcanzar esta meta trazada hace más de cinco años, y que implicó muchos sacrificios familiares y personales. Valió la pena, porque fue una gran experiencia de vida.

A la FLACSO, una excelente Universidad, por abrirme sus puertas y brindarme la posibilidad de realizar mis estudios de la mano de brillantes profesionales. Entre ellos, mi Director, Guillaume Fontaine, quien con su sabiduría supo guiarme acertadamente por el fascinante mundo del análisis de las políticas públicas. Gracias Guillaume por tu paciencia, por estar en los momentos precisos, reorientando mi trabajo y aportando con tus valiosos conocimientos, gracias por compartir tus textos. A Eduardo Kingman, mi primer contacto en Flacso, por su colaboración en mi proceso doctoral. A la querida Lissa North, por estar siempre presta a apoyarme, su sonrisa hizo que muchos momentos difíciles fueran mejores. A Juan Ponce, por su apoyo y por ser un profesor muy especial. A Betty Espinoza y Beatriz Zepeda, por su contribución en los talleres de doctorado. A Felipe Burbano de Lara y a María Belén Aguilar, por su ayuda en la etapa final del doctorado. A André-Noël Roth, por brindarme su tiempo y apoyo incondicional. En general a todos los profesores y profesoras que aportaron a mi conocimiento.

A mis compañeros de doctorado, por lo momentos gratos de convivencia y también por las situaciones difíciles, de todos aprendí. A Betty de Andrade y Álvaro Andrade, una pareja muy querida, que me abrió generosamente su casa en Quito. En general, a todas las personas especiales que conocí en Ecuador, un país encantador que me acogió y al cual añoro volver.

En Colombia, mi agradecimiento a los colegas de la Universidad Javeriana de Bogotá, especialmente a la memoria de mi querido profesor Guillermo Hoyos Vásquez, por creer en mí y junto a Juan Guillermo Ferro, por su aval para mi doctorado. A María Adelaida Farah y Elcy Corrales, mis colegas y amigas por su cariño y por estar pendientes de mi proceso doctoral. A las comunidades rurales de la Región Caribe Colombiana y el Ministerio de Agricultura, por su colaboración en mi investigación. A mis amigas y amigos, que a pesar de mis ausencias nunca me olvidaron, saben quiénes son.

Al jurado evaluador de la tesis: Dra. Alison Vascones, Dra. Martha Farah, Dr. André Noël Roth, y Dr. Jean Francois Jolly, por sus valiosos aportes que permitieron ajustar y enriquecer mi trabajo

# INDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	12
INTRODUCCIÓN.....	13
Breve contexto.....	17
Objetivos, preguntas e hipótesis.....	20
Metodología.....	21
Los estudios de caso.....	22
CAPÍTULO 1 .....	28
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	28
La nueva mirada hacia las políticas públicas .....	28
La entrada teórica: el neoinstitucionalismo.....	34
El objeto de estudio: los instrumentos.....	38
Tipos de instrumentos.....	40
Conceptos y tópicos.....	44
Los actores.....	44
La participación.....	49
La pobreza.....	50
Lo rural.....	59
CAPÍTULO 2 .....	61
LAS POLITICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: UNA MIRADA AL ESCENARIO INTERNACIONAL.....	61
Las políticas sociales y la pobreza.....	61
Los modelos de desarrollo .....	65
El modelo desarrollista y las políticas microempresariales.....	65
El modelo de desarrollo rural integrado y los programas DRI.....	73
El modelo neoliberal y los Programas de Ajuste Estructural (PAE).....	74
Los PAE.....	76
La urbanización de la pobreza.....	78
El rol de los organismos internacionales.....	80
La globalización y las políticas antipobreza.....	83

Los instrumentos de nodalidad: la información de la pobreza.....	86
Las estadísticas.....	86
De las cifras a la realidad.....	91
Balance: el escenario internacional en la instrumentación de la política.....	94
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>98</b>
<b>POLITICAS E INSTRUMENTOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA</b>	
<b>RURAL EN COLOMBIA.....</b>	<b>98</b>
La problemática: la pobreza.....	98
El modelo neoliberal.....	101
Concentración y tenencia de la tierra.....	104
El conflicto armado.....	106
Las políticas e instrumentos.....	109
Los instrumentos de organización: la coordinación en red.....	112
La Red de Solidaridad.....	113
La Red de Apoyo Social.....	115
Alianzas productivas y acuerdos de competitividad.....	118
La Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de	
la Pobreza y Desigualdad (MERPD).....	120
La Red de Protección Social contra la pobreza extrema (Juntos/Unidos).....	120
Los instrumentos de tesoro: los programas de generación de ingresos.....	123
Los instrumentos de nodalidad: la información focalizada.....	126
El Sisben.....	127
EL IPM.....	128
Las cifras de pobreza: ¿formalismos o realidades?.....	128
Discusión: el contexto nacional, las políticas e instrumentos.....	135
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>140</b>
<b>LOS INSTRUMENTOS DE AUTORIDAD DE LA POLÍTICA.....</b>	<b>140</b>
El marco constitucional .....	140
La Constitución Política .....	140
Del Estado centralista a la participación democrática.....	143
La política social.....	143
La descentralización.....	146
La participación ciudadana.....	150
El marco jurídico para la microempresa.....	153

El marco jurídico para la población objetivo de la política.....	161
Balance final: del "deber ser" a la práctica.....	167
CAPÍTULO 5 .....	177
LA INSTRUMENTACION DE LA POLITICA .....	177
La determinación de los instrumentos.....	177
La movilización de los instrumentos microempresariales.....	178
El Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM):	
1984-1997.....	180
Aciertos y limitaciones.....	182
De PNDM a Pademer: la mirada hacia la microempresa rural.....	186
El diagnóstico de la microempresa rural.....	188
Del enfoque de oferta al enfoque de demanda.....	191
Las evaluaciones.....	193
De Pademer a Oportunidades Rurales: 2007-2013.....	197
De Oportunidades Rurales a Construyendo Capacidades	
Empresariales Rurales Confianza y Oportunidad: 2013 en adelante.....	202
Los actores en la instrumentación de la política.....	203
Los actores institucionales.....	203
Los actores nacionales.....	205
Los actores internacionales.....	207
Los funcionarios a nivel nacional y regional.....	211
Los actores locales.....	213
Discusión: de la instrumentación a la dependencia de la trayectoria.....	214
CAPÍTULO 6. ....	220
LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EN LO LOCAL:	
LA EXPERIENCIA DE SEIS MICROEMPRESAS DEL CARIBE	
COLOMBIANO.....	220
El contexto.....	220
Las microempresas de la Región Caribe .....	224
Las dimensiones institucionales y las microempresas.....	225
De la normatividad a la práctica.....	227
La dimensión organizativa y legal.....	227
La dimensión de género y edad.....	233
Las fallas de la instrumentación.....	236

No todo es malo.....	245
Discusión: ¿Las dimensiones institucionales condicionaron la participación de los microempresarios?.....	246
CONCLUSIONES.....	250
Aportes teóricos.....	250
Aportes empíricos.....	251
La entrada a nuevas investigaciones.....	265
BIBLIOGRAFÍA.....	266
ANEXOS.....	279

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Estructura conceptual y metodológica de la investigación.....	27
Tabla 2	Tipos de instrumentos de gobierno según Hood (1986).....	43
Tabla 3	Tipología de instrumentos según Lascoumes y Le Galès (2007).....	44
Tabla 4	Denominaciones de las políticas de lucha contra la pobreza.....	53
Tabla 5	América Latina (1970-1997): Evolución de la pobreza urbana.....	79
Tabla 6	América Latina (años 90): Países clasificados según la tasa de urbanización 1990-2000 y porcentaje de pobreza rural.....	80
Tabla 7	Evolución de la pobreza en América Latina 1960-1990.....	91
Tabla 8	Modelos de desarrollo y su adopción en Colombia.....	97
Tabla 9	Porcentaje de personas pobres por dominio según IPM 2011-2012.....	130
Tabla 10	Pobreza 2010 – 2011.....	132
Tabla 11	Coefficiente de Gini 2010 -2011.....	132
Tabla 12	Comparación cifras de pobreza DNP y DANE para Colombia (2002-2004).....	133
Tabla 13	Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Colombia: 1973-1993.....	135
Tabla 14	Población bajo línea de pobreza por sector urbano y rural Colombia: 1972-1992.....	135
Tabla 15	Instrumentos de NATO de las políticas de lucha contra la pobreza rural en Colombia Periodo 1980 – 2013.....	139
Tabla 16	Institucionalidad Actual para las Mipymes en Colombia.....	173
Tabla 17	Marco jurídico para el desarrollo de las microempresas en Colombia.....	174
Tabla 18	Marco jurídico para la población vulnerable en Colombia.....	176
Tabla 19	Números de COLOCA y CREAR Celebrados entre 2007 y 2012.....	199
Tabla 20	Actores y “agentes críticos” de la política de lucha contra la pobreza rural 1997-2013 en Colombia.....	218
Tabla 21	Pademer / Oportunidades Rurales/ Construyendo Equidad Rural.....	219
Tabla 22	Características generales de las microempresas de la Región Caribe.....	249

## LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1. Población bajo línea de pobreza. Período 1980-2010 (%).....	87
Gráfico 2. Población bajo línea de indigencia. Período 1980-2010 (%).....	88
Gráfico 3. América Latina (17 países): incidencia de la pobreza multidimensional 2000-2009 (En porcentajes).....	89
Gráfico 4. Evolución del Coeficiente de Gini.....	90
Gráfico 5. Razón de ingreso 90/10.....	91
Gráfico 6. Incidencia de pobreza por dominio 2002-2012.....	129
Gráfico 7. Coeficiente de Gini 2011 -2012.....	131
Gráfico 8. Incidencia de pobreza e indigencia 1991 – 2003 en Colombia.....	134
Gráfico 9 La instrumentación de la política de lucha contra la pobreza.....	179
Gráfico 10 Participación de hombres y mujeres Pademer.....	196
Gráfico 11 Región Caribe.....	221

## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Siglas y abreviaturas.....	280
Anexo 2. Actores entrevistados.....	282
Anexo 3. Listado de microempresas seleccionadas en la región Caribe de Colombia .....	283
Anexo 4. Microempresas beneficiarias de Pademer y Oportunidades Rurales.....	284
Anexo 5. Guía de entrevista a Funcionarios Internacionales.....	289
Anexo 6. Guía de entrevista a Funcionarios Ministerio de Agricultura.....	290
Anexo 7. Guía de entrevista a Funcionarios Gobernación.....	291
Anexo 8. Guía de entrevista a Funcionarios Municipales.....	292
Anexo 9. Guía de entrevista a Microempresas Rurales.....	293
Anexo 10. Guía de entrevista a Jóvenes rurales.....	295

## RESUMEN

El análisis de las políticas públicas (*policy analysis*) renueva los estudios convencionales para la comprensión del Estado y de sus acciones. Desde el neoinstitucionalismo sociológico, las instituciones son entendidas como portadoras de valor, como instrumentos que producen efectos específicos y estructuran la acción pública según su propia lógica.

Esta tesis examina el proceso de instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia, en el periodo 1997-2013, a través del Proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales. Muestra cómo a lo largo de una “trayectoria” institucional y política de tres décadas, la política movilizó instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood, 1986) que contribuyeron a que la “microempresa” se convirtiera en el instrumento sustantivo y estructurador de la política, llegando incluso a sobrepasarla. En consonancia con ello, se concluye que el fortalecimiento microempresarial ha resultado clave para la generación de ingresos y empleo, a la vez que ha tenido un peso decisivo en las políticas de mejoramiento de la calidad de vida de la población rural pobre colombiana.

**Palabras clave:** neoinstitucionalismo, instrumentos, instituciones, política pública, pobreza, Colombia.

## INTRODUCCION

La emergencia de diversos instrumentos para erradicar la pobreza rural ha dado lugar a una variedad de debates e investigaciones en políticas públicas alrededor del mundo, enmarcadas especialmente en las ciencias políticas. El Banco Internacional de Desarrollo –BID<sup>1</sup>- y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA<sup>2</sup>- apoyan estos procesos.

En Colombia, existe una tradición en la formulación e implementación de políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza rural, específicamente en estrategias de generación de ingresos y empleo a través del apoyo a iniciativas empresariales, el fortalecimiento de cadenas productivas y alianzas estratégicas, el desarrollo tecnológico y rural, entre otros; tal como se observa en los planes de desarrollo nacional que se han implementado en los últimos 20 años<sup>3</sup>.

Si bien las políticas de lucha contra la pobreza rural desarrolladas a lo largo de la historia colombiana, dan cuenta de las buenas intenciones de los gobiernos de turno, y algunas de las evaluaciones de los programas evidencian su efectividad<sup>4</sup>, también se observa que dichas estrategias han sido construidas e implementadas desde el Estado de manera unidireccional a partir de un enfoque “estado-centrado”, en el cual, como lo diría Thoenig (1997:24) el Estado es colocado necesariamente en el centro como una variable independiente, o, al menos, como eje de las decisiones colectivas.

Por otra parte, en el país existe una limitación en los análisis convencionales de las políticas públicas, que por lo general, se han realizado en el marco de las ciencias políticas, administrativas, económicas y jurídicas, mediante un enfoque instrumental, secuencial y positivista, adoptado por muchos manuales de análisis en esta materia, publicados en varios países latinoamericanos en las décadas del setenta y el ochenta, que

---

<sup>1</sup> El BID desde 1959 apoya programas que benefician a las poblaciones más pobres y vulnerables. Actualmente por ejemplo, está implementando el Programa Apoyo Sostenible a la Microempresa Rural.

<sup>2</sup> El FIDA desde 1977 ha cofinanciado a nivel mundial diversas experiencias de lucha contra la pobreza rural, como por ejemplo, el Programa de Apoyo a la Microempresa Rural de América Latina y el Caribe – PROMER- o el Programa de Desarrollo Rural Territorial (PRODER) establecido desde 2007 en el Ecuador.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010: *Estado Comunitario: Desarrollo para todos*, consideraba dentro de sus estrategias, “impulsar el fortalecimiento de los niveles de empresarización de los pequeños campesino”. El actual PND 2010-2014: *Prosperidad para todos*, contempla como objetivo primordial “lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad”.

<sup>4</sup> Tal como sucedió con el proyecto “Pademer”, que fue evaluado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA- (organismo cofinanciador) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (organismo ejecutor del Programa).

han tomado como punto de partida una variedad de textos editados en los Estados Unidos y Europa.

El examen de las políticas públicas dirigidas al tema de la pobreza rural en Colombia, se ha limitado a observar por ejemplo, el enfoque utilizado en las políticas o aspectos jurídicos o económicos, basados especialmente en la revisión de planes de desarrollo y en evaluaciones de impacto<sup>5</sup>. Ello restringe la mirada, porque se concentra fundamentalmente en el rol instrumentalista del Estado bajo una perspectiva *top down*. Así mismo, en los análisis tradicionales, existe una limitación en las investigaciones y trabajos relacionados con el estudio de las políticas públicas, porque en Colombia, la actividad de análisis de las políticas públicas tiende a estar bajo la hegemonía de una postura que se acerca más bien al paradigma positivista (Roth, 2007), y en términos de investigación, el análisis de política, sigue siendo hasta hoy una actividad modesta, a pesar de una producción creciente en los últimos años, básicamente de tesis doctorales y de maestría, casi siempre enmarcadas en una metodología descriptiva basada en el ciclo de política (Roth, 2014:66).

El nuevo contexto político y económico colombiano, invita a una renovación en el análisis de las políticas públicas. Las dinámicas recientes que se tejen en el país, reflejan una gama de instrumentos y actores públicos y privados que están configurando las políticas. Diversos episodios acontecidos en el escenario nacional, dan cuenta de ello, al reflejar por ejemplo, el peso que cada vez más adquieren los actores sociales al desarrollar estrategias para definir el contenido de las políticas y en otros casos, promover cambios en las orientaciones de las mismas. Tal como se vio en el 2007 cuando el gobierno colombiano promovió en el Congreso de la República de manera unilateral, la aprobación de la Ley 1152 de 2007 contentiva del Estatuto de Desarrollo Rural Integral, la cual tenía como objetivo privatizar los recursos naturales y reordenar el control sobre los territorios estratégicos del país.

Esto conllevó a que el 19 de marzo del 2009, las organizaciones campesinas, afrocolombianas, indígenas y la sociedad en su conjunto, al no ser consultadas, sentaran

---

<sup>5</sup> De hecho en Colombia existe una firma de consultoría llamada “Econometría” que por lo general, es contratada por las entidades gubernamentales para realizar las evaluaciones de los programas del sector rural, tal como lo hizo con el Proyecto Pademer, el Programa Oportunidades Rurales y el Programa Agro Ingreso Seguro.

su protesta e incidieran para que la Corte Constitucional declarara el mencionado estatuto inexecutable. Así lo observó el presidente del alto tribunal, Nilson Pinilla, al mencionar que “[...] no se cumplió la obligación que promueve el proyecto de Ley (Gobierno), como por parte del Congreso de la República, de consultar previamente a las comunidades indígenas” (El Espectador, 2009).

A lo anterior, se suman los tratados comerciales, los acuerdos de competitividad, las alianzas productivas y estratégicas, el fortalecimiento de cadenas productivas y la conformación de redes de actores, entre otros, que dan cuenta de una transformación en los instrumentos de acción pública, y en la influencia creciente de niveles intermediarios de gobierno, de nuevas escalas territoriales (locales, regionales, urbanas y rurales) que se imponen en el juego político, e invitan a pensar en nuevos modos de gobernanza en las prácticas estatales.

En este contexto, el análisis de las políticas públicas (*policy analysis*) como un método de investigación, permite ir más allá de los estudios convencionales para la comprensión del Estado y de sus acciones, y examinar entre otros, los procesos de elaboración e implementación de las políticas, identificar los actores que intervienen, sus posiciones e intereses, los modos de regulación, los instrumentos aplicados y las interacciones entre los actores públicos y privados. En suma, permite ver al “Estado en acción”.

Esta tesis tuvo como propósito general analizar la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el período 1997-2013 a través del Proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales, bajo una postura neoinstitucional sociológica, que permitió examinar el proceso de instrumentación de la política. Esto condujo a revelar el valor que los instrumentos adquieren en la estructuración de la política, al ser vistos como “instituciones”. En ese sentido, la investigación se preocupa no tanto por examinar la problemática de la política, o sea “la pobreza”, sino por analizar los instrumentos de acción pública de los cuales ésta resulta.

Se parte de la premisa que la política se configura a partir de dos instrumentos diferentes de acción pública, que utilizan variados actores y estrategias para la reducción de la pobreza rural. La inquietud entonces, es por averiguar la forma cómo se estructura la política a partir de los instrumentos. Para dar respuesta a este interrogante, se analizó

el proceso de instrumentación de la política en el escenario internacional, nacional, regional y local.

Los resultados de la tesis se presentan en seis capítulos, distribuidos así:

El primer capítulo, indica el marco teórico y conceptual. El neoinstitucionalismo, sociológico representa una perspectiva teórica relevante que conduce a renovar la mirada hacia los instrumentos de las políticas para verlos como “instituciones”. La tipología de instrumentos NATO de Christopher Hood contribuyen como categorías de análisis. La “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*) como categoría descriptiva, evidencia los cambios históricos en la institucionalización de la política tanto en el escenario internacional como nacional. Y la “lógica de lo adecuado” como categoría explicativa, revela que las instituciones influyen sobre el comportamiento de los actores que intervienen en la política.

El segundo capítulo, presenta la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza rural, a partir de una mirada al escenario internacional. Las políticas e instrumentos revelados, se han manifestado con un efecto altamente progresivo en el fomento microempresarial como estrategia clave para luchar contra la pobreza a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un actor internacional relevante en el auge de la microempresa en Latinoamérica. A partir de este escenario se identifica el origen del instrumento “microempresa” y su proceso de incorporación en Latinoamérica y en particular en Colombia.

El tercer capítulo, muestra la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Las políticas e instrumentos movilizados en el país para luchar contra la pobreza, se insertan en un contexto diverso, complejo y dinámico, y van de la mano del escenario internacional y de los modelos de desarrollo. En la lucha por superar la pobreza, resulta de gran importancia los instrumentos de organización, los instrumentos económicos, y los instrumentos de información focalizada, que denotan la preocupación del Estado por enfrentar el fenómeno de la pobreza. En este contexto, la inscripción del instrumento “microempresa” en el país, sucede en el marco de una dependencia de la trayectoria institucional y política instaurada desde el escenario internacional.

El cuarto capítulo, expone los instrumentos de autoridad de la política de lucha contra la pobreza rural 1997-2013. El marco jurídico establecido, contiene un número importante de instrumentos de autoridad, que marcan las directrices para el desarrollo de la microempresa en Colombia y para la atención a la población objetivo de la política (la población vulnerable). Este tipo de instrumentos, orientan la conducta de los actores bajo una “lógica de lo adecuado”.

El quinto capítulo, analiza la instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Con una herencia institucional y política promulgada desde el escenario internacional, la política moviliza por tres décadas una serie de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización para el fomento de la microempresa. A partir de la puesta en marcha del Plan Nacional de la Microempresa (PNDM), del Proyecto Pademer, del Programa Oportunidades Rurales, y del Programa Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, la microempresa se convierte en el instrumento hegemónico de la política. En este proceso, las interacciones de actores públicos, privados y mixtos, son relevantes en la instrumentación de la política.

El sexto capítulo, examina la instrumentación de la política en el escenario local a través de la experiencia de seis microempresas ubicadas en la Región Caribe de Colombia. Las dimensiones institucionales establecidas en la política condicionan la participación efectiva de los destinatarios de la política (los microempresarios rurales), al desconocer el escenario en que se desenvuelven estos actores y presentar requisitos que obstaculizan el acceso de los microempresarios a los programas.

Las conclusiones, mencionan los aportes teóricos y los aportes empíricos de la tesis a partir de los ejes centrales de la teoría y los resultados obtenidos. Pretenden abrir pistas de investigación para alimentar la discusión sobre el valor que adquieren los instrumentos de acción pública en la estructuración de las políticas, y el rol que ejercen los actores en este proceso.

### **Breve contexto**

La República de Colombia con capital Bogotá, se sitúa en la región noroccidental de América del Sur. Está constituida en un Estado social y democrático de derecho, bajo una forma de gobierno presidencialista. Se organiza políticamente en 32 departamentos descentralizados administrativamente. Tiene una superficie de 2.129.748 km<sup>2</sup>, de los

cuales 1.141.748 km<sup>2</sup> corresponden a su territorio continental y los restantes 988.000 km<sup>2</sup> a su extensión marítima. De acuerdo a los datos reportados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a marzo del 2015, Colombia tiene una población de 48,047.910 millones de habitantes (DANE, 2015), de la cual, el 23% vive en zonas rurales. El 86% de la población no se considera parte de una minoría étnica, (cifra dividida en 49% mestizos y 37% de blancos), un 10,6% son afrocolombianos. Los indígenas conforman el 3,4% de la población nacional y los gitanos el 0,01%.

Para el año 2014, el 29,3% de la población total vivió por debajo de la línea de pobreza<sup>6</sup>, presentando una variación de -2.9% con relación al 2013 donde la pobreza nacional fue de 32,2%. Para el periodo comprendido entre julio de 2013 y junio de 2014, a nivel nacional, el porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria fue del 29,3%. En las cabeceras de 25,6% y en el resto de 41,6%. Para ese mismo periodo, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema fue de 8,4%. En las cabeceras de 5,4% y en el resto de 18,2% (DANE, 2014a).

Durante los últimos años, en Colombia se han presentado transformaciones importantes en materia económica, política y social, producto de políticas públicas que apuntan básicamente a cuatro estrategias relevantes: reducir la pobreza, aumentar el empleo, mejorar la seguridad y fortalecer la competitividad. En este último aspecto, según el reporte global de Competitividad del Foro Económico Mundial (FEM) 2014-2015, el Índice Global de Competitividad (IGC) de Colombia mejoró al pasar de 4,19 a 4,23. Con este resultado, el país se ubicó en el puesto 66 entre 144 economías, mientras que el año anterior el país había ocupado la posición 69 entre 148 países (DNP, 2014). A esto se une el informe 2014 del Índice de Desarrollo Humano, que elabora las Naciones Unidas para medir el progreso de un país, el cual ubica a Colombia en el puesto 98 a nivel mundial, con un IDH de 0,711.

En el campo de la economía, el país ha experimentado un crecimiento promedio anual de 5,5 % desde 2002. En el 2014 el crecimiento fue de 6,4% y fue impulsado especialmente por el sector de la construcción, aunque todas las actividades económicas presentaron crecimiento positivo. La producción cafetera jalonó la variación positiva en la agricultura al crecer en 14,9% así como la de productos agrícolas, al crecer en 6,5%

---

<sup>6</sup> Es el nivel de ingreso mínimo necesario para adquirir un adecuado estándar de vida.

(cultivos permanentes 7,7% .). El PIB del primer trimestre de 2014, respecto al cuarto trimestre de 2013, presentó la tasa de crecimiento más alta de los últimos 14 años (DANE, 2014b).

En cuanto a las actividades primarias o extractivas, sobresale la minería con la producción petrolera y carbonífera; también son importantes la producción de oro, esmeraldas, plata y platino. En el sector agropecuario, se destaca la producción de flores, café, caña de azúcar, banano, papa, plátano, leche y carne. En las actividades secundarias o industriales son importantes la producción de textiles, alimentos y bebidas, automóviles, químicos, cauchos, derivados del petróleo y las industrias de metalurgia y de cemento. En las actividades terciarias o de servicios, predominan la banca, tercerización de procesos, comunicaciones, hotelería y turismo. Asimismo, por la gran variedad de climas y terrenos, Colombia presenta una gran diversidad de fauna y flora, ubicando al país en los primeros lugares en cuanto a la diversidad de especies a nivel mundial (Minambiente, 2012: 30).

Con relación a las actividades productivas rurales, las más representativas son la agrícola, la forestal, la pecuaria, la acuícola y últimamente la artesanía. La agricultura, se caracteriza por los cultivos tecnificados, en los renglones de: caña de azúcar, café, flores, algodón, plátano, banano, sorgo, maíz, arroz, palma africana, papa, yuca, entre otros. Los productores rurales, generalmente campesinos, se dedican a actividades agrícolas y pecuarias de pequeña escala, que les permite el autoconsumo y la subsistencia familiar por medio de la venta de la producción de alimentos en el mercado. Completan sus ingresos con actividades artesanales, realizadas especialmente por mujeres y niños, servicios, pequeños negocios y otras labores informales por las cuales perciben una remuneración variable que no les alcanza a representar ni siquiera un salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), ni mucho menos un empleo.

A los ingresos de los pobladores rurales, se unen las remesas recibidas de los familiares que han migrado hacia el exterior o a las ciudades y los ingresos en especie o en dinero que perciben del arrendamiento, aparcería, comodatos y otros arreglos institucionales establecidos alrededor del uso de la tierra. Los agricultores se encuentran agremiados en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). La agricultura es regulada por el Ministerio de Agricultura, que planea el desarrollo de la agricultura y

la pesca en compañía del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el desarrollo económico del país y el sostenimiento de la población.

En esta rápida caracterización del país, no se puede dejar pasar el conflicto armado interno que desde hace varias décadas trastoca la vida económica, social y política de todos los colombianos, especialmente de los que habitan la zona rural, al involucrar una serie de actores al margen de la ley como: guerrilla, paramilitares, narcotraficantes y delincuencia común, que mediante coerción y actos de lesa humanidad, inciden notablemente en la gobernabilidad de los territorios colombianos. Esta problemática es transversal a todas las políticas públicas, por ello, los diferentes gobiernos han incluido en sus planes de acción, estrategias que apuntan a la seguridad democrática, la cohesión social y la confianza inversionista.

### **Objetivos, preguntas e hipótesis**

El Objetivo general de la investigación es analizar la instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el periodo 1997-2013, a través del Proyecto “Pademer” y el Programa “Oportunidades Rurales”. Los objetivos específicos se dirigen a: - Examinar la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza rural en el escenario internacional. - Explorar las políticas de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el periodo 1990-2013, resaltando sus principales instrumentos y actores. - Examinar el marco jurídico en que se inscribe la política.- Analizar el proceso de instrumentación de la política en el contexto nacional. Y, observar la instrumentación de la política en el escenario local.

En ese mismo orden van las preguntas e hipótesis formuladas. La pregunta central se encamina a dilucidar ¿Cómo se estructura la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el periodo 1997-2013? Las preguntas secundarias se enfocan a conocer: ¿Cómo se producen las políticas de lucha contra la pobreza en el escenario internacional? ¿Por qué y cómo nace la política en el contexto internacional? ¿Qué instrumentos y actores han surgido en este escenario?; ¿Cómo han evolucionado las políticas de lucha contra la pobreza rural en Colombia?, ¿Por qué y cómo nace la política en el contexto nacional? ¿Qué instrumentos y actores se han movilizad? ¿Cómo se da la instrumentación de la política en el plano nacional?, ¿Qué cambios se han producido?

Finalmente, ¿Cómo ha sido la instrumentación de la política en el escenario local?, ¿Cómo inciden las dimensiones institucionales en la participación de los microempresarios?

Ante estas preguntas, la gama de hipótesis que orientan la investigación remite a pensar en primer lugar, que la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el período 1997 – 2013, se estructuró a partir de dos instrumentos diferentes de acción pública, el Proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales, los cuales utilizan variados actores y estrategias para la reducción de la pobreza rural. Mientras que Pademer emplea mecanismos de control jerárquico y el actor fundamental es el Estado, Oportunidades Rurales utiliza estrategias más descentralizadas, en las cuales, intervienen una gama de actores públicos y privados. En este proceso, el contexto internacional juega un papel pasivo en la formulación e implementación de las políticas, porque no incide de forma contundente en el direccionamiento de las políticas colombianas.

Se considera que la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza rural en Colombia, no muestra instrumentos contundentes de acción pública. Los instrumentos desarrollados han sido utilizados de manera superficial y no sustancial, y por lo tanto, no logran una interacción adecuada entre el Estado, la sociedad y la economía. Se intuye finalmente, que la instrumentación de la política a través de Pademer y Oportunidades Rurales evidencia cambios significativos. Mientras que con Pademer, los cambios son operativos, con Oportunidades Rurales, los cambios son sustanciales, porque la política involucra nuevos instrumentos y actores. En el plano local, la garantía de la efectividad de la política se da por la participación directa de los beneficiarios en su instrumentación. Sin embargo, dicha participación está condicionada por las dimensiones institucionales impuestas en la política, que guían el comportamiento de los actores y obstaculizan la participación efectiva de los microempresarios.

## **Metodología**

La metodología utilizada para analizar la política de lucha contra la pobreza 1997-2013, fue el estudio de caso. En ese marco, se examinaron dos casos que cubren la política en el periodo de referencia. El primero, el Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural (Pademer) implementado entre 1997 y 2007. El segundo, el Programa Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas

Rurales (Oportunidades Rurales) implementado entre 2007 y 2013. La selección de los casos se hizo porque tienen como puntos comunes: i.) La lucha contra la pobreza rural; ii.) El fortalecimiento de la microempresa rural, como estrategia de generación de empleo e ingresos; iii.) Los microempresarios rurales, como población objetivo; iv.) El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), como organismo de cooperación técnica y financiera; v.) Cuentan con el mismo organismo de dirección: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y, vi.) Son casos que cubren un número importante de departamentos colombianos.

### *Los estudios de caso*

Los programas de lucha contra la pobreza rural basados en el fortalecimiento de la microempresa rural, surgieron a comienzos de 1997 como producto de la intervención del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Colombia, y por la experiencia adquirida en el país en la década de los años ochenta, en la formulación de diversas políticas de fomento a las empresas vinculadas al sector informal de la economía nacional, como alternativa de generación de empleo e ingresos, implementadas particularmente en las áreas urbanas. En este marco, en el período de referencia de la política de lucha contra la pobreza rural (1997 – 2013), salen a relucir dos instrumentos relevantes de la política: el Proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales. Pademer, nació tras el diagnóstico del FIDA sobre los problemas enfrentados por las comunidades rurales en sus actividades productivas. Este proyecto se puso en marcha en el periodo 1997-2007. Oportunidades Rurales, se originó como resultado de las evaluaciones realizadas a Pademer que lo catalogaron como proyecto exitoso, y sugirieron su continuación bajo el nombre de “Oportunidades Rurales”. Este programa se implementó a partir del 2007 y tuvo vigencia hasta el año 2013.

El periodo en que se inscriben Pademer y Oportunidades Rurales, tiene como antecedentes un época marcada por dinámicas económicas, sociales y políticas complejas, iniciadas a partir de la década de los noventa con una de las crisis más profundas del sector agropecuario colombiano, que se reflejó entre otras cosas, con las bajas tasas de crecimiento; con resultados negativos en algunos años del producto interno agrícola; reducción en los volúmenes de producción y bajos niveles de crédito; deterioro de los ingresos de los productores rurales; incremento acelerado de las importaciones

sectoriales; y comportamiento desfavorable de otros indicadores de desempeño (González, 2005).

### *Recolección de información*

La recolección de información se realizó a través de fuentes primarias y secundarias. En las fuentes secundarias, se revisaron libros, artículos y documentos para las fuentes conceptuales y teóricas. También actas, resoluciones, leyes, sentencias y documentos del Consejo de Política Económica y Social (Conpes), informes técnicos suministrados por funcionarios del Ministerio de Agricultura, relacionados con las políticas de lucha contra la pobreza rural en el periodo 1980-2012, y los planes de desarrollo gubernamental desde 1980 hasta el 2013. Para las fuentes primarias, se utilizaron herramientas cualitativas como entrevistas semiestructuradas, dirigidas a informantes y actores clave<sup>7</sup> que participaron en la formulación e implementación de la política en cuatro niveles: internacional, nacional, departamental y local. Entre ellos, funcionarios del FIDA; funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Agricultura; funcionarios de las gobernaciones y alcaldías, y microempresas beneficiarias de la política (Anexos 2 y 3).

En el plano regional y local, la recolección de información implicó en primer lugar, seleccionar microempresas rurales beneficiarias de los dos programas, que llevó a analizar las bases de datos de los beneficiarios de cada uno de ellos, proporcionadas por el Ministerio de Agricultura. Se encontró que en el caso de Pademer en el periodo 1997-2007, se beneficiaron 300 organizaciones ubicadas en 23 departamentos de Colombia<sup>8</sup>. En el caso del Oportunidades Rurales en el periodo 2007 a 2011, se beneficiaron alrededor de 800 organizaciones situadas en 25 departamentos colombianos. Teniendo en cuenta los hallazgos previos en la investigación, que determinaron que estos dos programas son en realidad un solo instrumento de la política de lucha contra la pobreza rural, y que lo único que cambió fue su nombre<sup>9</sup>, se procedió a seriar las organizaciones de acuerdo al énfasis que los programas dieron en la población objetivo para la asignación de recursos.

---

<sup>7</sup> Cabe señalar que los actores son los mismos para los dos programas.

<sup>8</sup> Es importante tener en cuenta que en la fase inicial de Pademer se contrataron los servicios de Uniones Temporales, ONG, Corporaciones y Cámaras de Comercio para atender a los microempresarios y que en las bases de datos, aparecían éstos organismos como beneficiarios del proyecto y no las organizaciones propiamente dichas.

<sup>9</sup>En efecto, Pademer y Oportunidades Rurales cuentan con elementos comunes: i) Organismo cofinanciador: el FIDA; ii) Organismo de dirección: el Ministerio de Agricultura; iii) Objetivo: luchar contra la pobreza rural; iii) Instrumento clave: la microempresa rural iv) La misma estructura administrativa y operativa (Cuadro 1)

En Pademer el énfasis fue en mujeres y jóvenes rurales. En Oportunidades Rurales, fue mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes y desplazados.

Con estos datos, se procedió a clasificar las organizaciones de acuerdo al mínimo común denominador a los dos proyectos, o sea: mujeres y jóvenes. Dado que la única información que se tenía era la contenida en las bases que consignaba sólo los datos relevantes de las organizaciones (nombre, ubicación, número de mujeres, número de hombres, actividad productiva y tipo de propuesta), se realizó una serie de filtraciones por las palabras: “mujer”, “artesana”, “productora” “indígena” “negra”, “jóvenes” y “juventud”. Asimismo, se seleccionaron las asociaciones con el mayor número de mujeres. De este modo quedaron 109 organizaciones de mujeres y 6 organizaciones de jóvenes<sup>10</sup> tanto de Pademer como de Oportunidades Rurales, ubicados en 21 departamentos (Anexo 4). Es importante señalar en este punto, que el criterio inicial de asignación no es productivo, de ahí que se descartó esta tipología y se privilegió los criterios de la política en cuanto a la población beneficiaria, que se asumieron como las “dimensiones institucionales de la política”.

A continuación, se filtraron los departamentos donde se implementaron los dos programas y donde se encuentran ubicadas las organizaciones de mujeres y jóvenes. De este modo, se pudo definir un universo de análisis de 87 organizaciones (81 de mujeres y 6 de jóvenes), ubicadas en 12 departamentos (Ver resaltado Tabla Anexo 4). Posteriormente se realizó la selección de la zona, para ello, se analizaron lugares que no sean distantes entre sí y donde se puedan encontrar las microempresas de mujeres y jóvenes beneficiarios de los dos programas. Se encontró que únicamente en la región del Caribe Colombiano, concretamente en los departamentos de Atlántico y Sucre y en la región Andina en el departamento del Cauca, se sitúan microempresas en municipios cercanos, compuestas en su mayoría por mujeres y otras mixtas que incluyen a jóvenes. En cambio, microempresas integradas sólo por jóvenes, se encuentran en departamentos muy distantes unos de otros como: Choco, Sucre, Norte de Santander, Córdoba y Santander.

Por lo anterior, se decidió seleccionar 6 microempresas ubicadas en la región del Caribe Colombiano: 2 en el municipio de San Juan de Acosta y 1 en el municipio de Santa

---

<sup>10</sup> En las bases no se encontró información sobre la edad de los integrantes, lo que dificultó saber qué otras organizaciones incluían jóvenes.

Lucía en el departamento del Atlántico; y 3 en el municipio de Sampués en el departamento de Sucre. Cabe señalar, que no se escogió el departamento del Cauca por el delicado conflicto armado y social que se vive actualmente en esa zona. Una vez determinadas las microempresas, se diseñaron los instrumentos de recolección de información, para ello se elaboraron 6 guías de entrevista semidirigidas a: funcionarios a nivel internacional, nacional, departamental y municipal, a organizaciones rurales y a jóvenes rurales (Anexos 5, 6, 7,8, 9). Las preguntas se orientaron a: reconstruir los procesos de los programas, a conocer los actores relevantes, los instrumentos desarrollados, los mecanismos de participación, los procesos de las organizaciones y la percepción de los actores sobre los programas. Con cada actor se concertaron citas y reuniones para las entrevistas (con algunos, se hicieron dos entrevistas).

Las entrevistas a las seis microempresas de la Región Caribe, se hizo en dos etapas durante seis meses. En la primera etapa (mayo-agosto del 2012), se visitaron los municipios de Juan de Acosta y Santa Lucía (Atlántico). En estos lugares se sitúan las microempresas Asomucof, Asoarcho y EAT Progreso en el Campo. Y el municipio de Sampués (Sucre) donde se hallan las microempresas: Asoamarsanluis, Muarsan y Asodemusip. En estas zonas se contactaron a los representantes legales y se concertaron las agendas de trabajo con las organizaciones, ubicadas la mayoría, en corregimientos. La movilización entre los diferentes corregimientos y veredas se hizo en moto-taxi, que es el medio de transporte más usado para llegar a las zonas rurales. En esta etapa el trabajo se concentró en conocer el contexto, hablar con los informantes clave, y socializar con los microempresarios. Esto permitió conocer los avances, obstáculos y logros, mecanismos de participación, relación con los programas y la situación actual de las asociaciones. Asimismo, reflejó variables externas que han incidido en la participación de las microempresas en los programas. Igualmente, mostró una serie de interrogantes que se trataron de resolver posteriormente con la segunda visita de campo (septiembre-octubre de 2012) en la cual se realizaron otra serie de entrevistas.

En las dos visitas de campo se desarrollaron: 12 entrevistas a las representantes o líderes de las organizaciones, 10 entrevistas a informantes clave, 5 reuniones de aproximación con las organizaciones, 5 entrevistas grupales y 10 entrevistas a jóvenes rurales. A lo largo de toda la investigación se realizaron: 50 entrevistas y 20 reuniones

de aproximación. En estos eventos participaron alrededor de 200 personas entre funcionarios, actores clave y microempresarios rurales.

### *Organización, sistematización y análisis de la información*

Después de la validación en campo, se retomó la teoría y se procedió a retroalimentar el debate teórico. La información recolectada se organizó, sistematizó y analizó a nivel internacional, nacional, regional y local, bajo la perspectiva neoinstitucionalista y tomando como objeto de estudio “los instrumentos”. En este marco, las categorías de análisis fueron la tipología de instrumentos propuesta por Christopher Hood (1986) denominada NATO para ubicar los instrumentos movilizados por la política. Como categoría descriptiva se tomó la “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*) para observar la evolución de la política a nivel internacional y nacional, y examinar el proceso de instrumentación de la política en el plano nacional, regional y local. Como categoría de análisis se acogió “La lógica de lo adecuado”, para comprender la forma cómo actúan los funcionarios que intervienen en la política. Finalmente, se tomaron en cuenta las “dimensiones institucionales” de la política (“ser mujer” y “ser joven”), para explicar la forma como éstas inciden en la participación de los microempresarios.

En la Tabla 1 se presenta la estructura de la investigación, la cual condensa la complementariedad entre los objetivos, la metodología, los conceptos clave, las categorías de análisis y la temática de la tesis.

En el siguiente capítulo se presenta el marco teórico y conceptual que guio la investigación.

**Tabla 1. Estructura conceptual y metodológica de la investigación**

<b>Objetivo general</b>					
Analizar la formulación e instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el periodo 1997-2013, a través del Proyecto “Pademer” y el Programa “Oportunidades Rurales”					
<b>Objeto de estudio:</b> Los instrumentos					
<b>Casos:</b> Proyecto Pademer y Programa Oportunidades Rurales					
<b>Marco teórico:</b> neoinstitucionalismo sociológico					
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Metodología</b>	<b>Conceptos clave</b>	<b>Categorías de Análisis</b>	<b>Temática</b>	<b>Capítulo</b>
Examinar la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza rural en el escenario internacional.	Revisión bibliográfica y documental	-Instrumentos -Actores -Pobreza rural	Tipología de Hood (1986)	Las políticas de lucha contra la pobreza rural en el contexto internacional.	<b>2</b>
Explorar desde una perspectiva histórica las políticas de lucha contra la pobreza rural en Colombia.	Revisión bibliográfica y documental	-Instrumentos -Actores -Pobreza rural	Tipología de Hood (1986)  <i>Path dependence</i>	La perspectiva histórica de las políticas de lucha contra la pobreza rural en Colombia.	<b>3</b>
Examinar el marco jurídico en que se inscribe la política.	-Revisión documental -Entrevistas semidirigidas	-Instrumentos -Actores - <i>Lógica de lo adecuado</i>	Tipología de Hood (1986)  <i>Lógica de lo adecuado</i>	Los instrumentos de autoridad de la política.	<b>4</b>
Analizar el proceso de instrumentación de la política.	-Revisión documental -Entrevistas semidirigidas	- Instrumentación - Actores - Pobreza rural - <i>Path dependence</i>	Tipología de Hood (1986)  <i>Path dependence</i>	La instrumentación de la política.	<b>5</b>
Estudiar la instrumentación de la política en el escenario local	-Revisión Documental - Entrevistas semidirigidas	-Instrumentación -Actores -Participación	Tipología de Hood (1986)  Dimensiones institucionales	La instrumentación de la política en lo local: la experiencia de seis microempresas de la Región Caribe de Colombia	<b>6</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

# CAPITULO 1

## MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

### Introducción

Renovar la mirada tradicional del análisis de las políticas públicas, implicó adoptar una postura neoinstitucional sociológica que conllevó a examinar los instrumentos de la políticas no como simple técnicas procedimentales, sino como “instituciones” (Lascoumes y Le Galès, 2009), porque tienen valor y pueden estructurar las políticas bajo sus propias lógicas de acción. En consecuencia, el objeto de estudio de la política de lucha contra la pobreza rural en el periodo 1997-2013, son los “instrumentos” y su puesta en marcha corresponde a la “instrumentación”. En este contexto, en la primera sección se revisan las nuevas posturas del análisis de las políticas públicas y el marco teórico que guio la investigación. Sigue, un repaso por los principales conceptos que aborda la política, entre ellos: *actores* para mostrar que las políticas contienen una gama de actores públicos, privados y mixtos, que interactúan a diferentes niveles y bajo distintas lógicas de acción; *participación* para observar la forma como los destinatarios o beneficiarios participan en la política; *pobreza* porque corresponde a la problemática a ser tratada por la política; y, *rural* por tratarse de la zona de intervención de la política.

### La nueva mirada hacia las políticas públicas

A partir de la década de los noventa, se nota un cambio en el campo de estudio del Análisis de Política Pública<sup>11</sup> (*Policy Analysis*) en el marco de las ciencias políticas. Pasa de una visión *top down* (de arriba hacia abajo) a una postura más integral y sociológica en la cual el rol de una pluralidad de actores, la coordinación<sup>12</sup> de los mismos, sus modos de regulación, el papel de las instituciones, la fuerza de los instrumentos, el peso de las creencias y de los valores, entre otros, son tenidos en cuenta en las investigaciones.

---

<sup>11</sup>Denominada antes las *Policy Sciences* o Ciencias de la Política, campo de investigación promovido en Estados Unidos por Harold Lasswell, quien trataba de “avanzar en la averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas” (Roth, 2014:48).

<sup>12</sup> La coordinación se entenderá como “la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios” (Peters, 1998:5).

A lo anterior, se suma el peso que cada vez más adquieren variables exógenas a las dinámicas propias en que se desarrollan las políticas. Fenómenos como la globalización, el cambio climático, la apertura de mercados, las redes sociales, los grupos económicos, los grupos regionales, los foros, etc., adquieren también relevancia en el análisis de las políticas, porque evidencian su impacto en el modo de regulación pública y por tanto, sucede una evolución en la acción pública, al pasar de una concepción “estado-centrado” (Thoenig,1997), a una perspectiva más dinámica, multipolar y colectiva, que conlleva a un “descentramiento del Estado” en el sentido de la pérdida de la capacidad del gobierno para controlar no solo la ejecución de muchas de las políticas, sino también, en algunos casos, su facultad de formularlas (Peters, 1998, 2007).

En consecuencia, el Estado se va convirtiendo en un actor más, dotado de una dimensión específica y con unos medios y técnicas de acción muy especiales, que le relacionan con el resto de protagonistas sociales en la arena de toma de decisiones. Esto conlleva un cambio profundo en la óptica a través de la cual se han de observar los problemas del Estado, los mismos fundamentos de lo «político», las concepciones del poder y sus mismos principios justificativos o legitimadores (Subirats, 1992:21).

Lo anterior conlleva a una reformulación de los problemas para ubicar las políticas públicas en la acción pública<sup>13</sup>, y el Estado es analizado a partir de su “acción”. De este modo, las políticas<sup>14</sup> (*policy*) se conciben no solo como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, sino como un “proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados en principio, alrededor de objetivos explícitos (Muller y Surel, 1998, citado en Roth, 2009a:26). Bajo este marco conceptual, las políticas además de ser unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores, se constituyen en términos de Muller, en “el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo” (2010:113).

---

<sup>13</sup> Según Jean-Claude Thoenig, el término “acción pública” o “acción pública organizada” se utiliza cada vez más en las ciencias sociales. (...). A través de su uso, se observa por fuerza que se está formulando una modificación de perspectiva. La política se transforma en una variable que debe ser explicada y lo institucional se erige en problema para la investigación (1993: 28).

<sup>14</sup> Existe una dificultad semántica en el español que confunde el término “política”, que el idioma inglés si distingue: la *política* concebida como el ámbito de gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. La *política* como actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Finalmente, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés (Roth, 2009a:26). Esta última concepción es la que se toma en esta investigación.

Ahora bien, el análisis de las políticas públicas brinda la posibilidad de cambiar el lente del estudio convencional de las políticas y ofrece como lo diría Roth (2009a:15-18) una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones. Por lo tanto, la pregunta de quién gobierna y cómo, es sustituida por cómo y quién elabora e implementa una política pública (Lagroye, 1991, citado en Roth, 2009a:15). En lugar de centrar su estudio en el Estado, el análisis de las políticas públicas desplaza el centro de interés hacia la actividad concreta del Estado y se interesa por la manera como las políticas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución del poder y de las funciones en este. Además, este enfoque permitiría a través de la reconstrucción de una política pública “sacar a la luz a actores esenciales que un análisis en términos de política de partido, parlamentaria o gubernamental no permitiría mostrar” (Meny y Thoenig, 1992, citados en Roth, 2009a:15). En otras palabras:

El análisis de las políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política, y así mismo busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores (Lagroye,1991,citado en Roth,2009a:15)

La evolución en la mirada habitual del Estado ya no como un actor que concentra y regula el poder, sino más bien mostrando su capacidad de incorporarse e interrelacionarse con otros actores que intervienen en la acción pública, en particular, con los que proceden de las instancias regionales y locales, a propósito de las dinámicas de descentralización y de la aparición de nuevas formas de poder local, conduce a pensar en términos de “gobernanza” para observar no solo las nuevas relaciones que se tejen entre los actores estatales y no estatales, sino también las interacciones, productos y modos de regulación de los diferentes actores en la concentración y distribución del poder. Para Fontaine (2010:88) la gobernanza es tanto estructura o modelo que resulta de los esfuerzos de intervención de todos los actores (sociales, políticos y económicos) en la actividad de gobernar (o el gobierno) define las reglas de juego. Constituye un instrumento analítico para entender cómo funciona un sistema social o político. Es reflexiva, puesto que cada modelo de gobernanza es el fruto de las interacciones sociales y el medio gracias al cual los actores pueden interpretar este modelo.

Al respecto, Jan Kooiman (1993, 2005) resalta tres modos de gobernanza: autogobernanza, cogobernanza o gobernanza cooperativa y gobernanza jerárquica. Si

bien la acción de gobernar se inclina por los modos tradicionales de gobierno en los cuales el poder está concentrado en el Estado, mediante una gobernanza jerárquica. Vale decir, que cada vez más la tendencia de formas horizontales de gobierno en las cuales el poder está compartido entre el Estado y los actores, a modo de una gobernanza cooperativa, salen a relucir en la acción pública e indican que los actores cooperan, se coordinan, y se comunican, sin un actor de gobierno central o dominante. En cambio, cuando los actores concentran el poder, se trata de sectores autogobernados que difícilmente aceptan gobiernos externos a ellos. Dicho modo de gobernanza denominado autogobernanza, tiende a ser desorganizado pero de interacciones.

En este contexto, vale resaltar algunas investigaciones en Latinoamérica en los últimos años, que muestran resultados interesantes, al examinar bajo diversas modalidades, enfoques y métodos, el proceso de la acción pública en casos particulares, articulando diferentes disciplinas académicas, que permiten evidenciar el rol que juegan los diversos actores en las políticas, sus interacciones, los modos de regulación, los arreglos institucionales y las variables externas que inciden en las dinámicas del ejercicio gubernamental, y que sí afectan las políticas. Por ejemplo:

Figuroa et.al., (2011), demostraron que fueron dos movimientos sociales en Chile que han tenido una fuerte incidencia sociopolítica en los últimos años, los que provocaron cambios en las políticas relacionadas con la educación. Esto se tradujo en el logro de algunos de los objetivos centrales e inmediatos de los movimientos, sin alcanzar la totalidad de sus propósitos; no obstante, a decir del autor, los movimientos:

[...] sobre todo, influyeron en las finalidades más fundamentales de las políticas, generando un nuevo clima político y social respecto de desigualdades sociales instaladas en la sociedad (2011: 17).

Fontaine (2009; 2010), viene trabajando en el desarrollo de una agenda de investigación en Ecuador para analizar las políticas públicas bajo el lente de la gobernanza democrática. Así, entiende las políticas como producto de la gobernanza, es decir, de la regulación entre las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía. En este marco, al analizar la política petrolera ecuatoriana, el autor observa que la globalización impacta en el modo de regulación pública pero no vacía al Estado, más bien la *acción pública* evoluciona, pasando de una concepción estado-céntrica a una más dinámica, multipolar y colectiva. En sus trabajos, hace hincapié en:

El análisis de aquellas interacciones, en las cuales las políticas públicas constituyen unas variables dependientes, a diferencia de lo que postulan muchos estudios sectoriales, preocupados más bien por los efectos de la acción del Estado (en la migración, el desarrollo, la seguridad, etc.) (Fontaine, 2010: 4).

Amaya (2010), en una investigación en Aguascalientes (México), ilustra los cambios institucionales que se han producido en la distribución urbana del agua, a partir de la implementación de una política descentralizada, y su concreción en un modelo de concesión, enfocándose en identificar la manera en que dichos cambios modifican la naturaleza de la acción pública que se construye en torno a la solución de los problemas de provisión urbana del agua. Después de analizar las dimensiones cualitativa y cuantitativa de la *acción pública* la autora concluye que:

La modificación del ambiente y los arreglos institucionales no han sido suficientes para generar una acción pública efectiva, debido a que no ha surgido un actor con la suficiente fuerza para implementar los incentivos de manera adecuada. Además, al coexistir con prácticas del modelo anterior, los nuevos mecanismos institucionales no han podido consolidarse, ya que los actores siguen recurriendo a las prácticas que les son conocidas (2010:30).

Cabrero (2005) por su lado, toma la noción de *acción pública* como el principal núcleo conceptual de análisis en cuatro municipios mexicanos. En su investigación, el autor resalta la utilidad que encierra la noción de “acción pública”, cuando ésta es recuperada y aplicada al estudio del desarrollo local, por cuanto no se queda en la parcialidad de una visión de lo público sólo desde lo gubernamental, y a la vez tampoco se queda en la parcialidad de una visión de lo colectivo sólo desde la sociedad. Se trata de un enfoque que intenta superar una interpretación exclusivamente desde la pertenencia institucional de los actores, y más bien busca una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro de los mismos. Con esto, afirma que:

Es un enfoque que se sitúa en los puentes de interacción de los diversos actores, es decir, en el flujo de la regulación cruzada entre el gobierno y la sociedad, así como en el interior de cada uno de estos universos (2005: 11).

Dicho autor sostiene que en el estudio de la *acción pública* municipal, se integra la interacción de los actores gubernamentales y de los no gubernamentales. Proponiendo con ello, la revisión de las siguientes áreas del municipio: contexto económico, social y político, la evolución de los periodos de gobierno, las finanzas, la organización, el perfil profesional de los funcionarios, la agenda de desarrollo urbano y los instrumentos de

participación ciudadana. Del examen de estos elementos y con base en las dimensiones de la regulación interna, las relaciones intergubernamentales y con la sociedad, Cabrero extrae tres tipos de itinerarios de acción pública de los gobiernos municipales: tradicional, innovador y transformador. Asimismo, los actores no gubernamentales pueden ordenarse en tres tipos de arreglos: la propensión a la no cooperación, a la movilización y a la cooperación.

Jolly (2005), analizó la política pública de descentralización en Colombia en el período 1982 a 2002, en el marco de las interacciones territorio - gobierno. En su investigación el autor afirma que ésta política responde a la doble necesidad de simultáneamente regir el territorio colombiano y gobernar los territorios. En esta combinación gobierno del territorio y “governancia” de los territorios, se reconoce [sic.] por un lado, la primacía del Estado soberano y por el otro, una multiplicidad de actores en la acción pública. El autor señala que:

El análisis de políticas públicas a cargo de alcaldes y de gobernadores revela la naturaleza profunda de los retos que implica la puesta en marcha del proceso de descentralización: las relaciones complejas entre poder y territorio. Más allá de las normas y de las sentencias, las actuaciones de los ejecutivos locales colombianos confirman que, a diferencia de la desconcentración, la descentralización no sólo redistribuye responsabilidades sino el poder (2005:137).

Tendler (1997), en un estudio de caso en la región de Ceará (Brasil), muestra cómo en un cambio de administración pública, suceden nuevas formas de gobernanza en un territorio marcado tradicionalmente por la corrupción y la pobreza. En su investigación evidencia las interacciones que se dieron entre los funcionarios del gobierno y la comunidad en un amplio contexto de confianza. Con ello, resalta que un "buen gobierno" puede aumentar el impacto de los servicios sociales (extensión rural, salud preventiva, educación, trabajo, formas asociativas de producción, etc.) a través de un fuerte sentido de vocación, misión y compromiso personal de los funcionarios con la comunidad local.

Las investigaciones presentadas, soportan la importancia que cada vez más adquieren las nuevas perspectivas de análisis de las políticas, al evidenciar que a través de la investigación empírica, se pueden llegar a conocer en contextos particulares, los procesos de las políticas y las dinámicas que se tejen entre los variados actores, el diseño

institucional y los cambios más actuales relacionados con las prácticas estatales y los modos de regulación de la acción pública en términos de “gobernanza”.

### **La entrada teórica: el neoinstitucionalismo**

Los enfoques teóricos utilizados para el análisis de las políticas públicas, indican una gama de posibilidades para abordar las políticas, a partir de tres importantes posturas teóricas relacionadas con el Estado y las políticas públicas: las teorías centradas en la sociedad, las que se centran en el Estado y las teorías mixtas o intermedias. Cada una de estas teorías considera al Estado desde diferentes perspectivas<sup>15</sup>, y ponen el acento en variados enfoques para explicar la acción pública y las políticas públicas.

Dentro de estas teorías, cabe resaltar las teorías mixtas, porque permiten desarrollar investigaciones a partir de posiciones más abiertas y por lo tanto más susceptibles de realizar aportes novedosos. En el marco de estas teorías se ubican posturas y opciones teóricas muy variadas como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción, entre otros. Estos enfoques teóricos se desarrollaron en estos últimos quince o veinte años e intentan tomar en consideración con todas las distinciones y variaciones que existe al interior de ellos, tanto factores internos (*state-centred*) como externos (*society-centred*) en su explicación de las políticas, lo que ha permitido renovar la reflexión sobre la acción pública (Roth, 2009a:31-32).

En este contexto, el enfoque neoinstitucional, cobra relevancia en las nuevas perspectivas del análisis de las políticas públicas, a partir de los años ochenta con los trabajos de March y Olsen (1984) y Evans, Rueschmeyer y Skocpol (1985), que conducen no solo revalorizar el papel del Estado en sus elementos institucionales de manera más acorde a la realidad en que se desenvuelve los actores, sino también para señalar que hay otros enfoques que permiten analizar las dinámicas que se tejen entre el Estado, la sociedad y la economía. Con ello, se deja atrás los primeros análisis de la ciencia política agrupados en la escuela del “viejo institucionalismo” o institucionalismo clásico<sup>16</sup> que se

---

<sup>15</sup> Las teorías centradas en la sociedad consideran al Estado como una variable *dependiente* de la sociedad. Las teorías centradas en el Estado, lo consideran como *independiente* de la sociedad. Las teorías mixtas, se sitúan en una posición media frente a las dos anteriores. Rechaza de un lado el racionalismo economicista o social que predomina en el primer grupo y, por el otro lado, se niega también a ver a la sociedad como sometida a un Estado que se encuentra, además cautivo de una minoría (Roth, 2009a: 29-31)

<sup>16</sup> Corriente teórica centrada en el análisis del Estado y de sus aspectos formales, especialmente prolífica en Gran Bretaña y Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX y que había quedado relegada a

preocuparon por la forma en que los aspectos legales y formales, insertos en las estructuras estatales, gubernamentales o administrativas, sustentaban el poder político y estructuraban el comportamiento de los individuos (Peters, 2003), marcando las formas tradicionales de estudiar las políticas enfocadas más al papel instrumentalista del Estado, bajo una mirada *top down* y con poco análisis comparativo. Y se pasa a un nuevo enfoque funcional y descriptivo que revaloriza a las instituciones, otorgando relevancia a los actores y sus interacciones.

En el neoinstitucionalismo el análisis va más allá de las estructuras de las instituciones políticas y se concede una importancia central a las instituciones, así como a las preferencias, valores y culturas de las sociedades, reglas, procedimientos, organizaciones y los diferentes componentes que forman un sistema político. En ese sentido, las instituciones se convierten en la columna vertebral en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política (March y Olsen, 1984,1989; Hall y Taylor, 1996; Marsh y Stocker, 1997; Steinmo, 2009; Muller, 2010).

En esa perspectiva, las “instituciones” además de concebirse como reglas formales, constitucionales (definen, por ejemplo, las formas de los sistemas presidenciales o parlamentarios), se toman también como reglas informales, como normas de comportamiento, “reglas de juego” o rutinas. Designan los actores que participan en las decisiones políticas, su rol específico e incluso la forma en la que se debe comportar en el proceso político. En suma, como bien lo señala Douglass North, las instituciones son para el nuevo institucionalismo:

Las reglas de juego de la sociedad o, más formalmente, las obligaciones creadas por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El *cambio institucional* delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (North, 1990:3).

Como resultado, las instituciones pueden “moldear” la forma cómo los actores perciben o comprenden sus propios intereses (Ostrom, 2000; Steinmo, 2009) y permiten estabilizar formas de acción colectiva y hacer más previsible y, quizás más visible, el

---

un segundo plano tras sufrir duras críticas por parte de las escuelas conductistas y estructuro-funcionalistas durante los años cincuenta y sesenta (Fernández, 2006:7)

comportamiento de los actores (Lascoumes y Le Galès, 2009: 289) bajo una la *Lógica de lo adecuado* (March y Olsen, 1984, 1989, 1994,1996) que remite a observar que las instituciones tienen una lógica que influye sobre el comportamiento de los actores y no una lógica del consecuencialismo que podría además moldear la acción individual. Es decir, que si una institución logra incidir sobre la conducta de sus miembros, éstos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos. Para March y Olsen “los comportamientos serán “intencionales”, pero no voluntarios cuando los individuos se encuentren motivados por los valores de sus instituciones” (1989:161). O sea, los actores conscientemente asumen una “conducta adecuada” que estará siempre enmarcada dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes.

Metodológicamente, buena parte de los trabajos producidos bajo la perspectiva neoinstitucionalista tienden a analizar las condiciones de producción y de evolución de las instituciones y cómo estas, a su vez, influyen en las dinámicas sociales, permitiendo así pensar el Estado en interacción (Muller y Surel, 1988, citados en Rtoh, 2014:95). Del mismo modo, apuntan a establecer necesaria e implícitamente comparaciones ya sea a nivel de gobiernos, partidos y sistemas de partidos, parlamentos, entre otros. Por lo tanto, la política comparada es importante para ver cómo el cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico; ofreciendo las ventajas de descripciones ricas y holísticas y de informes de caso completos y cronológicamente bien realizados (Skocpol, 1995; Pierson y Skocpol, 2008).

Un recurso importante para comprender los cambios institucionales a través del tiempo es el concepto de *path dependence* (dependencia de la trayectoria) propuesto por Paul Pierson (1993) ya que facilita entender mejor a las organizaciones sociales y a los cambios históricos en la institucionalización de las políticas públicas, que dependen en gran medida del pasado. Para Fontaine (2014) el concepto de *path dependence* sirve a menudo como categoría descriptiva, al mostrar el peso de las elecciones efectuadas en el pasado y de las instituciones políticas, sobre las decisiones presentes y permite evidenciar cómo “las decisiones iniciales en materia de diseño institucional tienen implicaciones de largo plazo en materia de desempeño económico y político” (Pierson, 1993:608). Es decir, los procedimientos que hacen que una elección histórica sea cada vez más restrictiva, a

medida que se inscribe en el tiempo, están relacionados con numerosos mecanismos de “rendimientos crecientes”, ligados a los costos de inversión, a los efectos de aprendizaje, de coordinación y de anticipación (Palier, 2009: 333).

En la misma línea Pierson y Skocpol (2008:14), afirman que la temporización relativa o la secuencia, es importante porque los procesos de retroalimentación subsecuentes, que tienen lugar en el tiempo, durante la vida política y social, transforman las consecuencias de desarrollos ulteriores. Los argumentos sobre dependencia de la trayectoria y retroalimentación explican por qué y cuándo la secuencia puede ser importante. Los procesos de rendimientos crecientes durante períodos particulares, generan irreversibilidades, esencialmente removiendo ciertas opciones del menú subsecuente de posibilidades políticas.

El neoinstitucionalismo presenta tres enfoques principales: histórico<sup>17</sup>, elección racional o económico<sup>18</sup> y sociológico<sup>19</sup>, los cuales se encuentran a menudo combinados entre sí, lo que termina por dar a las investigaciones y propuestas de marcos de análisis un toque casi personal. El neoinstitucionalismo puede también ser desarrollado desde varias posturas epistemológicas. De modo que el panorama ofrecido es muy amplio y diversificado. De hecho los analistas de políticas integran en sus marcos alguna dimensión de tipo neoinstitucional casi por obligación. Eso se debe a que un proceso de política pública implica, por esencia, un proceso de desarrollo de instituciones en sentido amplio, formales o informales, de las cuales se espera que influyan en el comportamiento de ciertos individuos o grupos. Por esa razón esta perspectiva neoinstitucionalista es particularmente interesante para la acción pública en la medida que permite ofrecer soluciones de políticas que se traducen en un rediseño o una modificación de tipo

---

<sup>17</sup> El *neoinstitucionalismo histórico*, asocia generalmente las instituciones a las organizaciones formales, aunque van más allá de lo que precedentemente marcó el primer institucionalismo, ya que proponen que – desde una perspectiva calculadora - las instituciones reducen la incertidumbre a la hora de realizar un cálculo estratégico, o bien –desde una perspectiva cultural- sería posible pensar que las instituciones moldean la visión del mundo que posee el individuo y por ende afectan las preferencias y líneas de acción del mismo (Hall y Taylor, 1996:10-17).

<sup>18</sup> El *neoinstitucionalismo elección racional o económico*, parte del supuesto racionalista de que los individuos buscan maximizar sus preferencias (dando por tierra la explicación de la existencia de un rumbo histórico) y por ende ven en las instituciones un reductor de la incertidumbre (en un marco de información incompleta) y la expresión última de aquella búsqueda de maximización de preferencias. En este enfoque el origen (y el cambio) de las instituciones se piensan como un juego de acuerdos y coaliciones entre los individuos (Hall y Taylor, 1996:10-17).

<sup>19</sup> El *neoinstitucionalismo sociológico*, brinda la mejor posibilidad para analizar el ambiente y los entornos culturales, sociales y políticos a través de los cuales los distintos actores y agencias intervienen y se desempeñan (Hall y Taylor, 1996: 10-17).

normativo o institucional de las políticas (reformas estructurales). Se espera así que las nuevas instituciones permitan generar el comportamiento adecuado que se espera de los actores sociales y económicos para el logro de los objetivos de políticas (Roth, 2014:99).

### **El Objeto de estudio: los instrumentos de las políticas públicas**

En el marco del neoinstitucionalismo sociológico, la mirada hacia los instrumentos de las políticas públicas cambia, porque ya no los observa de manera superficial, como simples técnicas procedimentales para la solución de problemas, expresados casi siempre bajo una forma jurídica, ni como dispositivos con perfecta neutralidad axiológica. Permite ir más allá de los enfoques funcionalistas, para ver las políticas desde la perspectiva de los instrumentos que las estructuran. De tal forma que el “instrumento de acción pública” es analizado como portador de valor, alimentado por una interpretación de lo social, constituyéndose en un dispositivo técnico y a la vez social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales son portadores (Lascoumes y Le Galès, 2009).

En esta perspectiva, los instrumentos son un tipo particular de *institución* en “el sentido sociológico de su término” (Lascoumes y Le Galès, 2012:23) que produce efectos específicos, independientemente del objetivo que se persigue (el objetivo que se les atribuye). De este modo, los instrumentos asumidos como “instituciones” pueden estructurar la política conforme a sus propias lógicas y constituirse en el “corazón” del análisis de las políticas públicas (Hall, 1996). Al mismo tiempo, pueden estructurar la acción colectiva para hacer frente a un problema público, tal como lo plantea Salamon (2002) al señalar que los instrumentos:

A menudo abarca otras entidades más allá del sector público. Es estructurada porque el instrumento define quien es el responsable de la operación del programa gubernamental; cuales son los roles de cada uno y como deben relacionarse entre sí (Salamon, 2002:19)

Lascoumes y Le Galès (2009:289-290) ratifican lo anterior, al afirmar que los instrumentos son un conjunto de instituciones y procedimientos, que determinan por una parte, la manera cómo los actores van a comportarse; crean incertidumbres sobre los efectos de relaciones de fuerza; privilegian ciertos actores e intereses y dejan de lado a los otros; ponen a ciertos actores restricciones y a otros les ofrecen posibilidades de

acción; permiten una cierta representación de los problemas; y, evidencian los cambios en las políticas y todas las combinaciones posibles: cambios de instrumentos sin cambios de fines, modificación de la utilización o del grado de utilización de instrumentos ya existentes, cambios de objetivos que pasan por el cambio de instrumentos o el cambio de estos que modifica los objetivos y los resultados y generan poco a poco el cambio de objetivos

En síntesis, los instrumentos como “instituciones” se convierten en eficaces indicadores para entender cómo se produce la gobernanza dentro de una política pública y permiten analizar los cambios de políticas a través del tiempo (Lascoumes y Le Galès, 2007). Esa renovación en la forma tradicional de entender los instrumentos de las políticas, es útil ya sea para el desarrollo de fórmulas despolitizadas en la "nueva gobernanza" o mediante el fomento de mecanismos de gran alcance para el control y dirección de las conductas (Hood, 1998). En esa perspectiva la *instrumentación* de las políticas públicas tiene que ver con la selección y aplicación de un instrumento y se entenderá como el proceso mediante el cual el gobierno materializa su intervención a través de instrumentos. Para Lascoumes y Le Galès, cada instrumento constituye una forma condensada del conocimiento sobre el control social y la manera de ejercerlo, y la instrumentación de las políticas es por lo tanto, un medio para orientar las relaciones que se tejen entre la sociedad política (a través del ejecutivo, administrativo) y la sociedad civil<sup>20</sup> (a través de sus súbditos administrados), es decir, revela de una forma bastante explícita la relación entre el gobierno y los gobernados.

Ahora bien, la entrada por los instrumentos para analizar la acción pública y las políticas públicas, sugiere una precisión conceptual en cuanto a las diferencias que existen entre "instrumento", "técnica", y "herramienta", dado que esos términos en muchos casos, han sido utilizados indiscriminadamente. Lascoumes y Le Galès (2007:4) aclaran que el *instrumento* es como un tipo de institución social (censo, mapa, regulación legal, impuestos). La *técnica* sirve para operacionalizar un instrumento (nomenclatura estadística, un tipo de representación gráfica, un tipo de ley o decreto). Y la *herramienta* sería como un dispositivo micro dentro de una técnica (una categoría estadística, una escala de definición de un mapa, un tipo de obligación definida en un texto legal, la

---

<sup>20</sup> Entendida de acuerdo a Fontaine (2010:21) como un tejido de asociaciones, organizaciones, redes y movimientos sociales que actúan como tantos intermediarios entre la ciudadanía y el estado, entre lo público y lo privado.

presencia o ausencia de una sanción). Tomando como referencia a Triper (2003), los autores destacan que aunque éstos términos han sido usados como equivalentes, la literatura coincide en señalar que, “si bien estos instrumentos de gestión son de naturaleza heterogénea, todos ellos tienen tres componentes: un sustrato técnico, una representación esquemática de la organización, y una filosofía de gestión” (Lascoumes y Le Galès, 2007:7).

### *Tipos de instrumentos*

Los instrumentos han sido clasificados según diferentes posturas que parten de descripciones superficiales y esencialmente normativas, al desarrollo de esquemas de clasificación basados en diversas categorías que ofrecen un lente crítico para la categorización y análisis de instrumentos novedosos que nacen en las últimas décadas como producto de las interacciones de los actores públicos y privados.

Una rápida genealogía de la evolución conceptual de los instrumentos indica que el desarrollo de esquemas de clasificación data según Howlett y Ramesh (2003:88-90), a partir de los años cuarenta, con el desarrollo de una taxonomía básica propuesta por Robert Cushman en 1941 que se centra en la idea de que los gobiernos pueden optar por regular o no regular las actividades de la sociedad, y que si optan por la primera podían regular de manera coercitiva o no coercitiva. A partir de este estudio surgen una serie de perspectivas que ponen el acento en un sinnúmero de permutaciones posibles de los instrumentos, y en la determinación de su eficacia a través de una serie de criterios, tales como: su carácter invasivo, su dependencia de las agencias estatales o de los mercados, y otras variables más.

Para Linder y Peters (1993) es con la propuesta de Kirschen en 1964, cuando se trata a gran escala de clasificar los instrumentos de la política económica, ya que ofrece un análisis sumamente detallado con 64 tipos de instrumentos. No obstante, para los autores “fue un ejercicio en la enumeración de las herramientas y sus efectos económicos mas no una taxonomía de esas herramientas” (1993:10). Posteriormente, Lowi (1972) establece una matriz según variables de coerción y clasifica las políticas en cuatro tipos: distributivas, constitutivas, regulatorias o redistributivas.

Es la década de los años ochenta, la que presenta análisis clasificatorios más evidentes, como por ejemplo, los enfocados en la dicotomía simple entre instrumentos

con o sin costo (Mosher, 1980) o en la dicotomía más bien simple entre prestación de servicios directa e indirecta (Salamon, 1981; Kettl, 1987), pero éstos últimos van más allá de Mosher al identificar diferencias en los efectos políticos de esas dos clasificaciones de instrumentos (Linder y Peters, 1993:10). O clasificaciones más detalladas como la de Salamon (2002), que propone 14 categorías de instrumentos en el marco de una gobernanza en la cual, la sociedad a través de sus organizaciones adquiere la capacidad de vigilar las actividades de la administración pública mediante instrumentos como los contratos o la coadministración, que establecen relaciones de tipo horizontal entre los participantes. Este autor es uno de los primeros en mostrar a los instrumentos de las políticas como instituciones.

Pero, es Christopher Hood en 1986 el que establece una sencilla taxonomía para agrupar una diversidad de instrumentos dentro de pocas categorías que permitan analizar la acción del gobierno a partir de los instrumentos. En este marco, asume como variable dependiente de sus estudios la acción pública y se interesa por las formas como el Estado resuelve los problemas con el uso de diferentes instrumentos. Así, presenta una tipología que integra cuatro categorías de instrumentos, denominada con la sigla “NATO”: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización, Los instrumentos de *Nodalidad*, demuestran la capacidad del gobierno de operar como un nodo (punto focal) en una red de información. Son aquellos que permiten la recolección y proceso de la información. Los instrumentos de *Autoridad* indican el poder legal del gobierno u otras fuentes de legitimidad gubernamental. Son los que establecen legitimidad en la acción pública. Los instrumentos de *Tesoro* denotan los recursos gubernamentales utilizados en cada instrumento. Y los instrumentos de *Organización* muestran la capacidad de dirigir la acción (por la policía, por la burocracia) (Hood, 1986).

Para Fontaine (2014) pese a su número reducido de categorías, la tipología de Hood, presenta el mérito de cubrir todos los aspectos instrumentales de las políticas públicas. Primero, no existe política pública sin información, no se puede tomar una decisión sin informarse sobre el problema que se pretende enfrentar; al revés, el Estado es productor de información sobre las políticas, es decir que los actores estatales emiten información cuando hacen propaganda, campañas de sensibilización, rinden cuentas, etc. Segundo, no hay política que no sea regulada por normas legales o que no se inserte en un marco legal: puede ser por defecto, una política no necesariamente tiene una ley

explícita, o puede ser explícitamente, en ciertos regímenes la ley es el instrumento privilegiado de una política. Tercero, no existe ninguna política pública sin contraparte económica: una política sin partida presupuestaria es una declaración de principios. Al respecto faltan decisiones que quedan en letra muerta precisamente porque no tienen financiamiento o porque el financiamiento no ha permitido concretarlas. Cuarto, no existe una sola política cuya formulación, ejecución y seguimiento no dependa de un equipo o de una persona: aunque muchas políticas son formuladas por otros actores que los que las ejecutan – es uno de los problemas de las fallas de implementación - pero ninguna política existe sin una autoridad responsable de darle consistencia

Tomando como referencia el esquema de Hood, Howlett y Ramesh (2003:91-116), describen ejemplos de instrumentos que se encuentran insertos en cada una de las categorías de la tipología NATO, así: instrumentos basados en la información o "nodality" (nodalidad), son: exhortación, comisiones de investigación y leyes de libertad de información. Instrumentos basados en la autoridad, son: regulaciones de comando y control, regulación delegada o auto regulación, comités de asesoramiento y Quangos<sup>21</sup>. Instrumentos basados en el tesoro o recursos económicos, son: subsidios, garantías, incentivos tributarios, préstamos. También entran en la categoría desincentivos financieros como impuestos y recargos de usuarios. Instrumentos basados en la organización, son: de provisión directa, empresas públicas, organizaciones familiares, de comunidad y voluntarias, creación de mercado, reorganizaciones de gobiernos.

En la misma perspectiva los citados autores señalan que los instrumentos tienden a concentrarse esencialmente en dos categorías: (i) instrumentos *sustantivos* e (ii) instrumentos de *procedimiento*. En la primera categoría, el Estado busca alterar o controlar las conductas de las poblaciones focalizadas en las políticas. En la segunda, se busca promover todo tipo de relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. Así las cosas, los gobiernos pueden “usar estos recursos para manipular a los actores de las políticas, por ejemplo porque, pueden retirar o poner a disposición dinero o información, mediante el uso de sus poderes coercitivos para obligar a otros actores a llevar a cabo las actividades que deseen, o simplemente mediante la realización de actividades para sí mismos con su propio personal y experiencia” (Howlett y Ramesh, 2003:91).

---

<sup>21</sup> Organismo estatal semiautónomo

Finalmente, Lascoumes y Le Galès (2007:13) proponen diferenciar entre las diversas formas de los instrumentos, y distinguen cinco grandes modelos que se apoyan en la tipología de Hood y sobre la base de los recursos movilizados por el público: *Instrumentos legislativos y reguladores*, son las herramientas que recurren a las formas rutinarias legales que constituyen el arquetipo de intervencionismo estatal; *Instrumentos económicos y fiscales*, están cerca de los instrumentos legislativos y normativos, ya que siguen la misma ruta, que derivan su fuerza y su legitimidad de haber sido desarrollado sobre una base legal. Los otros tres tipos de instrumentos: *acuerdos basados en incentivos, acuerdos basados en la información y la comunicación e instrumentos de hecho y de derecho*, son denominados por los autores como "nuevos instrumentos de política pública", porque tienen en común el hecho de que ofrecen formas menos intervencionistas de la regulación pública, teniendo en cuenta las críticas recurrentes dirigidas a los instrumentos de tipo "comando y control".

En las Tablas 2 y 3 se hace una adaptación propia de las tipologías propuestas por Hood (1986) y Lascoumes y Le Galès (2007) con ejemplos en Colombia.

**Tabla 2. Tipos de instrumentos de gobierno según Hood (1986)**

	<b>Nodalidad (información)</b>	<b>Autoridad (Normatividad)</b>	<b>Tesoro (Financiero)</b>	<b>Organización (Coordinación)</b>
<b>Objetivo</b>	Asesoramiento Informes y registros	Reglamentos, licencias, autorizaciones	Donaciones, préstamos o empréstitos y premios	Administración directa, empresas públicas, consultores
<b>Procedimiento</b>	Provisión y entrega de información.	Consejos asesoría contratada.	Creación y financiamiento de grupos de interés	Conferencias, comisiones de investigación, reformas administrativas
<b>Ejemplos en Colombia</b>	-Observatorio agrocadenas -NBI -IPM -SISBEN	Leyes de reforma agraria Leyes para la microempresa	-Proyecto Pademer -Programa Oportunidades Rurales -Programa familias en Acción	Red para la Superación de la pobreza (JUNTOS)

Fuente: Adaptación propia con base en Howlett y Ramesh (2003)

**Tabla 3. Tipología de instrumentos según Lascoumes y Le Galès (2007)**

Tipo de Instrumento	Tipo de relaciones políticas	Tipo de legitimidad	Ejemplos en Colombia
<b>Legislativo y regulador</b>	Estado social guardian	La imposición de intereses generales por mandato Representantes Electos	-Leyes de reforma agraria -Normatividad para la microempresa
<b>Económico y fiscal</b>	La riqueza del Estado productor y redistributivo	Busca el beneficio de la sociedad y la eficiencia económica	-Titulaciones colectivas a comunidades negras.  -Proyecto Pademer  -Programa Oportunidades Rurales  -Programa familias en Acción
<b>Acuerdos basados en incentivos</b>	La movilización del Estado	Busca la participación directa	-Fondos concursales  -Incentivos a la capitalización rural
<b>Acuerdos basados en la información y la comunicación</b>	Audiencia democrática	Explicación de las decisiones y rendición de cuentas de los actores	Consejos municipales de desarrollo rural
<b>De hecho y de derecho Normas de buenas practicas</b>	Ajustes dentro de la sociedad civil Mecanismos competitivos	Mixto: Científico / Técnico, democráticamente negociado y / o competencia, presión de mecanismos de mercado	-Acuerdos de Competitividad  -Alianzas estratégicas

Fuente: Adaptación propia con base en Lascoumes y Le Galès (2007:12)

## Conceptos y tópicos

El análisis de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia bajo el lente de los instrumentos, invita a precisar algunos conceptos clave que integran y delimitan la política: actores, participación, pobreza y rural.

### *Los Actores*

La acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan, e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente, son personas (Roth, 2009a:27). Así las cosas, examinar las interacciones que se tejen entre los diferentes actores públicos, privados y mixtos que salen a relucir en la acción pública, se constituye en un aspecto muy importante para el análisis de las políticas, porque admite examinarlas como una “configuración de actores”, lo que implica como bien lo señala Muller “abrir la caja negra” con el propósito de “identificar los actores que participan en el *policy making* para analizar sus estrategias y entender las explicaciones de sus comportamientos” (Muller, 2010:83). Esto conlleva a realizar algunas precisiones en cuanto a: ¿Quiénes son los actores?, ¿Qué tipos de actores

hay? ¿A qué niveles interactúan? ¿Qué racionalidad los guía? ¿Qué modos de regulación producen?

*¿Quiénes son los actores?* Siguiendo a Grossman (2009) para ser considerado un actor, es necesario que la acción emprendida tenga repercusiones tangibles sobre el proceso de una política específica y por lo tanto, los actores son los agentes (individuales o colectivos) identificables en la medida en que participan directamente en la política (Muller, 2010:12). En ese sentido, Meny y Thoenig (1992) y Japp (2008), afirman que los actores no deben permanecer neutros ni pasivos y “tienen” motivos y en correspondencia, actúan, en un subsistema (Howlett y Ramesh, 2003), que es un espacio donde los actores y las instituciones formales discuten los asuntos de la política pública y persuaden o negocian en la persecución de su propio interés.

*¿Qué tipos de actores hay?* Autores como Bustelo (2003), Howlett y Ramesh (2003) y Grossman (2009), registran una gama amplia y variada de actores que interactúan tanto a nivel individual como colectivo; en diferentes ámbitos (local, departamental, nacional y supranacional) y desde distintas naturalezas (públicas y privadas). En esa línea, por ejemplo, Bustelo (2003) citado en Roth y Molina (2008), identifica los siguientes actores a los que denomina “agentes críticos”: los patrocinadores, formuladores de políticas y responsables políticos; los directores de programas, gestores y profesionales; los destinatarios directos e indirectos; y, otros que actúan como referentes: profesionales, responsables de políticas similares, científicos sociales y expertos; las instituciones internacionales y transnacionales. Entre dichos actores, los destinatarios directos o beneficiarios, se constituyen en el público objetivo de las políticas.

*¿Qué racionalidad guía a los actores?* Para Boussaguet, et.al. (2009), la racionalidad se relaciona con la adecuación entre los “medios” y los “fines” en la selección de un comportamiento<sup>22</sup>. Es decir, los actores desde diferentes percepciones

---

<sup>22</sup> En ese sentido, para los autores supone *actores* constituidos (individuos, grupos o instituciones), dotados de *preferencias* y que adoptan *estrategias* de acción conformes con estas. La idea misma de *política* pública supone actores que persiguen objetivos a través de los medios apropiados. La noción de racionalidad parece entonces indispensable para el análisis. Pero estos fundamentos simples conducen, a una serie de preguntas complejas relacionadas con (i) el estatus de los *actores*. Desde una perspectiva sociológica, los individuos, grupos o instituciones, son aquí actores, es decir que son considerados desde el punto de vista de su grado de libertad y de sus elecciones conscientes. Para funcionar, la noción de racionalidad debe, en primer lugar identificar estos actores y su capacidad de decisión. (ii) La noción de *preferencia* introduce, de igual forma un cierto número de implicaciones. Se aplica indistintamente a intereses materiales o morales. El uso de la racionalidad no se reduce al análisis del interés económico; es evidente que exige que los actores tengan una visión sobre el estado del mundo, que resulta de la interacción, dicho de otra manera, que sean capaces

observan el mundo y lo ordenan. Según Muller (2010), se trata de comprender las modalidades en función de las cuales los actores definen su posición y eligen una “solución”. Esta cuestión se plantea especialmente en las teorías de elección racional (*rational choice*) (C.f, Hindmoor), la cual indica que los individuos actúan en función de sus intereses y que sus preferencias políticas están determinadas por una lógica que relaciona el costo y los beneficios de las decisiones tomadas. Sin embargo, para Muller:

Los actores no actúan en función de un interés claramente definido que desemboca en una estrategia perfectamente homogénea, lo que no significa que su comportamiento sea irracional (Muller, 2010: 84).

Bajo esta perspectiva y al concebir una pluralidad de agencias, de sistemas y de niveles de acción, se incorpora la posibilidad de confrontación de lógicas contradictorias en marcha en el interior de una sociedad, la existencia de estrategias múltiples desarrolladas por los actores en su diversidad, de incompatibilidades entre varios universos y de formas de “ver” el mundo. Situación que refleja asimismo, una gama de lógicas y niveles<sup>23</sup> de acción. En esta vía, las lógicas de acción racional que orientan a los actores estratégicos de las políticas, pueden estar mediadas por prácticas oportunistas que repercuten en las interacciones entre los actores, lo que Cruz (2010), señala como el “oportunismo político” por tratarse de una habilidad consciente en tomar ventaja de las circunstancias, dando una escasa o nula atención a los principios; por tanto, el oportunismo puede ser entendido como:

[...] un comportamiento egoísta siempre en busca del interés propio, y fundamentalmente sobre el control o acceso a los recursos públicos. El oportunismo implica un grupo de posturas frente al cambio, no proactivas sino de índole reactivo que suponen aprovechar eventos exógenos, sucesos internos, inconsistencias en el régimen de política pública y el mismo proceso de cambio para (I) consolidarse o mejorar posiciones, (II) acceder al dinero

---

de anticipar y de jerarquizar las consecuencias de sus actos; una y otra condición no se sucede de forma evidente. Y, (iii) la noción de *estrategia*, corresponde a la serie de acciones seleccionadas por el actor para realizar sus preferencias. Estas estrategias pueden ser continuas (es decir graduales, por ejemplo aumentar o disminuir el gasto público o discontinuas (aceptar o rechazar la negociación de un conflicto). Pero el actor debe tener una representación suficientemente clara de ellas. Dicho de otra manera, la situación de elección debe ser lo suficientemente estructurada para que los tomadores de decisión conozcan las opciones que se le ofrecen (Boussaguet, et.al., (2009:368-374).

<sup>23</sup> A nivel micro-analítico, lo que está en juego es la utilidad de la noción para comprender los comportamientos de los actores y sus interacciones. A nivel meso-analítico, la decisión de política pública se observa como un proceso colectivo: ¿hasta qué punto puede, entonces, ésta ser comprendida como el resultado de acciones racionales? Finalmente a nivel macro-analítico, el tema que se pone sobre la mesa es el de la racionalidad global de la acción pública, es decir del Estado (Boussaguet, et.al., 2009).

público o incrementar recursos, y (III) evitar el descalabro, la implicación o el desprestigio (Cruz, 2010:10).

Muestra de lo anterior, los estudios de Fontaine (2007, 2010) sobre las políticas petroleras de varios países latinoamericanos y específicamente sobre los conflictos contra empresas petroleras multinacionales, evidencian que las interacciones entre los actores sociales, económicos y políticos resultan de lógicas de acción racional y representaciones del mundo antinómicas, conflictivas o cooperativas según el momento y el lugar, definiendo así niveles de conflictividad y grados de polarización. En estos conflictos observa, que la complementariedad entre el sistema institucional y la sociedad civil refleja la oposición de cuatro campos estructurales: político y económico (sistema institucional) y, social y ético (sociedad civil). Cada uno, es el lugar privilegiado de la acción de un actor estratégico, que entra en relación con los demás, no solo durante el conflicto sino también después. De este modo, distingue por cada campo los siguientes actores: i.) el Estado (campo político); ii) Las empresas públicas y privadas, nacionales o multinacionales (campo económico); iii) las comunidades indígenas y campesinas (campo ético); y, iv) las ONG (campo social). Cada actor estratégico así identificado actúa en función de una racionalidad propia, que condiciona su visión del mundo, sus valores morales y sus demandas (Fontaine, 2009: 57).

*¿Qué modos de regulación producen los actores?* El Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores (Thoenig, 1997:28) en un sistema complejo de interacciones de gobierno (Kooiman, 1993, 2005), en el cual salen a relucir las acciones de las instituciones públicas y las acciones de una pluralidad de actores públicos y privados, provenientes tanto de la sociedad civil como de la esfera estatal, los cuales según Commaille (2009:410-413) en su heterogeneidad, actúan conjuntamente en interdependencias múltiples a nivel nacional pero también local y eventualmente supranacional, para producir formas de regulación colectiva (por ejemplo en los ámbitos del desarrollo económico, empleo, medio ambiente, la salud, cultura, etc.) e igualmente en aquellos ámbitos que atañen al ejercicio de funciones típicas del estado soberano (justicia, policía, etc.). En este sentido, ocurre un cambio en los modos de regulación, pasa de una forma centralizada hacia una regulación multipolar, marcada por la multiplicación y la *policentricidad* de los niveles de acción.

En este marco, analizar las políticas como un producto de la interacción gobierno-sociedad (o bien de organizaciones públicas y privadas) y no como una acción exclusiva de gobierno (Canto, 2011), contribuye a examinar no solo la apertura del medio decisional central a unos actores exteriores, sino a identificar nuevas configuraciones de actores relativamente permanentes que trascienden los clivajes administrativos tradicionales y los espacios sociopolíticos en que interactúan (foros, comunidades de políticas). Esta vía de investigación, que da testimonio de la convergencia de los paradigmas estadistas y pluralistas, se ha desarrollado a partir de la noción de “redes de políticas públicas” (*policy network*) (Muller, 2010).

Para Muller (2009:31), las redes son unos lugares de producción de la significación de las políticas públicas, en las cuales de acuerdo a Le Galès y Tacher, citados por Canto (2011:30) se da una “cooperación más o menos estable no jerárquica entre organizaciones que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses”. El concepto de “Red” fue ascendiendo desde las teorías organizacionales hasta la sociología y la ciencia política, con las que se describen diversas formas de interacción no jerárquica en la cual se ponen en juego diversos tipos de recursos; por el lado de las organizaciones de la sociedad, suelen ser políticos (capacidad de arraigo y movilización social, principalmente), técnicos (conocimiento de aspectos específicos que son materia de acción, tales como vivienda, salud, producción social, etc.) y organizacionales (capacidad de planificación, de actuación horizontal, etc.); por el lado de las organizaciones gubernamentales son recursos principalmente de autoridad (normatividad, capacidad decisoria, recursos públicos, entre los principales). En esa perspectiva, Rhodes y Marsch citados en Muller (2010:100) distinguen cinco tipos de redes: (i) la red temática, (ii) la red de productores, (iii) la red intergubernamental, (iv) la red profesional y, (v) la comunidad de política pública .

En el caso colombiano por ejemplo, las políticas de lucha contra la pobreza rural, llevan implícito un entramado social e institucional en el que intervienen no solo los actores convencionales de las políticas: organizaciones de productores, microempresarios, líderes locales, entidades gubernamentales y no gubernamentales, interventores, etc.; sino también actores al margen de la ley: guerrilla, paramilitares y narcotraficantes, que al momento de la puesta en marcha de las políticas, ejercen un papel fundamental en la gobernabilidad de los territorios. Estos actores han adquirido una

importancia sin igual y han merecido una atención especial a la hora de analizar las dinámicas colombianas. De ahí que el estudio empírico de los actores y de sus organizaciones en las políticas como lo plantea Abramovay (2006), se vuelve absolutamente crucial para comprender situaciones localizadas, por tratarse de agentes que provienen de diversos sectores económicos y poseen orígenes políticos y culturales diversificados, tal como sucede en el caso colombiano.

### *La participación.*

La participación se constituye en uno de los cuatro principios rectores de los derechos humanos, que son: indivisibilidad, universalidad, responsabilidad (rendición de cuentas) y participación. Es decir, toda persona sin distinción cultural, género, religión, estado civil, edad, nacionalidad, entre otros, tiene derecho a participar activamente en la vida social, política, económica y cultural de su país (Torres, 2008:116).

Aunque, examinar la participación no es una preocupación nueva en el análisis de las políticas públicas, los debates sobre la cuestión de la democracia participativa han tomado una importancia central en un contexto de concientización de los límites de la acción pública. De ahí que la transferencia cada vez mayor de los métodos de gestión privada a la administración pública y el enfoque creciente de los objetivos de las políticas públicas alrededor de las nociones de eficiencia, tienen un efecto cada vez más marcado sobre las formas de la relación entre el Estado y los ciudadanos (Muller, 2010:188). Este asunto ha llevado a un cambio en la visión del gobierno centrada más en la idea de una gestión pública participativa en la cual la coordinación y modos de regulación en las políticas es compartida por diversos actores y el Estado, en una forma de “gobernanza”.

Ahora bien, en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas, la participación ciudadana, se constituye en un elemento clave y en una condición fundamental para promover la gobernanza democrática, de tal manera que puede llegar a constituirse en un mecanismo para el empoderamiento social en pro de la reivindicación de los derechos de la sociedad. Así lo enfatizan Renée Irvin y Jhon Stanburry (2004), cuando observan la participación como un proceso positivo para la toma de decisiones y el empoderamiento, ya que lleva al individuo a defender sus derechos humanos y a integrar alianzas estratégicas entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. Sin embargo, para éstos autores, la participación además de producir beneficios en dos

niveles: en los procesos y en los resultados, también implica desventajas que tienen que ver entre otros, con dificultades para difundir la buena voluntad ciudadana, la existencia de complacencia con situaciones determinadas, la representación, la falta de autoridad, los efectos de las malas decisiones y el persistente egoísmo.

Bajo esta perspectiva, la participación de los destinatarios o beneficiarios de las políticas, tal como lo plantea Grossman (2009), pueden contribuir en el proceso político y con ello, impactar o incidir en el resultado de las políticas. De ahí que la participación de estos actores en la toma de decisiones se puede analizar en dos dimensiones: en su contribución en el proceso político y en el impacto o influencia de dicha contribución en el resultado (Irvin y Stanburry, 2004; Grossman, 2009), lo que conduce a una gobernanza más democrática y efectiva (Irvin y Stanburry, 2004).

Del mismo modo en el plano local, la participación de la población objetivo en las políticas, está estrechamente ligada al ámbito en que se desenvuelven. Así lo señalan Irvin y Stanburry (2004) al considerar que un ambiente apropiado para la participación ciudadana conlleva las siguientes condiciones:- La participación voluntaria en proyectos que benefician a la comunidad.- La asistencia de actores estratégicos que no estén dispersos geográficamente y puedan reunirse fácilmente.- La asistencia de ciudadanos con suficientes ingresos para atender a las reuniones sin perjudicar su capacidad de sostener a su familia.- La existencia de una comunidad homogénea.- El tratamiento de temas que no necesiten información técnica compleja.

En esta parte, la tesis examina cómo se ha dado la participación de la población objetivo (microempresarios rurales) de la política a nivel local y evidencia hasta qué punto el marco institucional de la política y el contexto en que se desenvuelven dichos actores han posibilitado o, por el contrario, han limitado su participación efectiva en la política.

### *La pobreza*

En el análisis de las políticas públicas una primera inquietud que surge es conocer la situación percibida como insatisfactoria o “problemática”. En el caso de las políticas de lucha contra la pobreza, el problema es la pobreza. Preguntarse qué se entiende por pobreza o cómo se conciben a los pobres, es el punto de partida para comprender en primera instancia, cuáles son las orientaciones que tienen las políticas en esta materia.

Encontrar una respuesta no es fácil y depende de la representación social y política que se haga del problema, o sea de la “pobreza” y de la población objetivo “los pobres”.

*¿Qué es la pobreza?* El carácter abstracto y la definición compleja de la “pobreza”, conlleva varias perspectivas en su definición. Mientras que Schreuel (2003:2), desde una mirada normativa, asocia la pobreza con “exclusión”: “exclusión de los beneficios, exclusión de la participación en los procesos de cambio, significa no tener acceso a servicios y derechos esenciales”. Boltvinik et al., (2003) y Schteingart (2000), coinciden en ver la pobreza en sus múltiples dimensiones. Boltvinik et al., (2003), consideran que la pobreza es una situación multidimensional en la que el bienestar de los hogares y las personas depende de seis fuentes: a) el ingreso corriente, b) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar, c) el patrimonio familiar, d) el acceso a bienes y servicios gratuitos, e) el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico, educación y reposo y f) los conocimientos de las personas. Para Schteingart (2000), la pobreza además de ser multidimensional, es un fenómeno heterogéneo y multifacético que no puede reducirse al análisis del ingreso o del acceso a un conjunto de bienes de consumo.

Desde una perspectiva sociológica, el Premio Nobel Amartya Sen, aborda la pobreza como una carencia de dotaciones iniciales de los individuos, que pueden poner en acción capacidades que hacen posible el ejercicio de derechos a través de los cuales es posible obtener una mejora de la calidad de vida de las familias. Análisis que condujo a Sen a proponer el enfoque de “capacidades”, como una perspectiva diferente de ver la pobreza (Sen, 1996, 2009). Bustelo (2000:15) en una entrada más psicológica, argumenta que “el pobre no es tan sólo pobre porque tiene carencia de bienes materiales, sino porque además es hecho pobre para constituirlo como dependiente de quien le da la dádiva y administra favores”. Bleik (2007) como otros autores citados aquí, aborda la pobreza bajo un lente normativo ligada a los derechos, afirma que para entender la pobreza es necesario entender las relaciones de titulación, concebidas como un conjunto de derechos encadenados – partiendo desde los derechos más simples sobre la propiedad de las tierras y sobre su propio trabajo y llegando a las relaciones más complejas como el

---

acceso al crédito, por ejemplo. Y Kageyama y Hoffmann por su lado, asocian la pobreza con la alimentación, observan que “uno de sus elementos obvios es el hambre y la inanición” (2006:82).

En el ámbito rural, la mirada hacia la pobreza es también diversa. Pérez y Pérez (2002) la asumen como una manifestación que se da principalmente por la falta de acceso a salud, educación, seguridad social y servicios. Khan (2001) y Webster (2004) van más allá y conciben la pobreza rural además de un fenómeno multidimensional como un asunto complejo porque no puede ya ser interpretado como simple expresión de insuficiencia en la renta agropecuaria, sino como una situación que está relacionada, entre otras cosas, con aspectos culturales, climáticos, de mercado, género y de políticas públicas. “Los pobres de las zonas rurales presentan una gran diversidad, tanto en cuanto a los problemas que deben enfrentar como a las posibles soluciones a esos problemas”, argumenta Khan (2001:1).

Para Abramovay (2006) la comprensión de la pobreza en el escenario rural, exige que se estudien las diferentes actividades de los miembros de los domicilios rurales, los procesos migratorios, el envío de dinero de los que se van a la ciudad, la contribución de las transferencias públicas y los modos de asegurar la reproducción por medio de las finanzas informales. Bajo esta mirada, los pobres rurales acuden a diversas actividades económicas para lograr su sustento, entre las cuales la agricultura a menudo representa una parte minoritaria.

#### *¿Erradicar, reducir, luchar o superar?*

Las políticas públicas especifican, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y valores (Meny y Thoenig, 1992 citados en Muller, 2010:68). En el caso de las políticas dirigidas a la pobreza, comúnmente e indistintamente se utilizan objetivos que se dirigen a “erradicar”, “reducir”, “superar”, etc., sin caer en cuenta que tras estos apelativos existen propósitos concretos que van desde la eliminación de la pobreza, hasta el cumplimiento gradual de metas de reducción. Así lo demuestra Verdura (2007:245), en un esfuerzo de clasificación de las denominaciones de las políticas de lucha contra la pobreza (Tabla 4).

**Tabla 4. Denominaciones de las políticas de lucha contra la pobreza y concepciones implícitas**

<b>Denominación de la política para la pobreza</b>	<b>Objetivo/meta</b>	<b>Concepción implícita</b>
<b>Erradicación</b>	Eliminar la pobreza, que no existan pobres	No se puede tolerar que exista población pobre.
<b>Reducción</b>	Alivio a grupos vulnerables. Asistencia y apoyo que puede ser permanente o temporal	La responsabilidad es de sólo atender a los grupos vulnerables. La pobreza se debe a los atributos de esos grupos
<b>Reducción de pobreza extrema</b>	Eliminar la pobreza extrema	Lo grave y prioritario es la pobreza extrema
<b>Reducción de la pobreza extrema a la mitad</b>	Eliminar la pobreza extrema a la mitad de la tasa del 2000 en el 2015	Los países muy pobres tienen limitaciones para reducir completamente la pobreza extrema
<b>Superación</b>	Aumentar oportunidades mediante mayor acceso a educación, salud e infraestructura	Pobreza por falta de oportunidades de los individuos para que progresen
<b>No aumento</b>	Mantener o aumentar el gasto público social en períodos de crisis	Papel responsable e interventor del Estado con política fiscal contracíclica

Fuente: Verdera (2007: 245)

Del anterior esquema, se lee que la denominación de las políticas se da en función de los objetivos o metas que pretenden alcanzar y con ello, las políticas adquieren una concepción implícita. Aspectos que pueden pasar desapercibidos a la hora de analizar las políticas. Continuando con Verdera, en este tipo de políticas se encuentran también una mezcla de apelativos, que conllevan a determinar la forma en que se está conceptualizando y enfrentando la problemática de la pobreza, a saber: se parte de “se tiene” una concepción y una visión implícitas; se busca una definición operativa de pobreza (ingresos, NBI) o varias; se centra la atención en los resultados de la medición de la magnitud de la pobreza y, en menor medida, de las características –carencias- de la población pobre; y, finalmente, se considera su localización para fines de focalización de los programas (Verdera, 2007:246).

*¿Quiénes son los pobres?* Las políticas afectan bien por su contenido o por su efecto, a un público muy diferente compuesto por individuos, grupos u organizaciones, de manera extremadamente heterogénea (Alcántara, 1995:107). Por ese motivo, la identificación de la población objetivo es otro elemento relevante en el análisis de las políticas públicas, tal como lo señalan Meny y Thoenig, 1992 citados en Muller, (2010:68): “una política pública tiene un público (o más bien unos públicos), es decir

unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política”. En el caso de las políticas de lucha contra la pobreza, es evidente que la población objetivo son los “pobres”. Sin embargo, ¿quiénes son ellos?, acaso son los que ¿no tienen ingresos?, o los que ¿no tienen las necesidades básicas satisfechas?, o los que ¿no tienen “capacidades”?, o los que ¿tienen privaciones?; o son los que ¿viven en la zona rural? o quizá son los que ¿“no tienen a Dios”? (como lo contesto una mujer afrodescendiente de la costa pacífica colombiana). Como se nota, encontrar una respuesta homogénea, tampoco es fácil porque se abren una gama de posibilidades conceptuales que remiten a la revisión de los principales enfoques que tratan de determinar quiénes son los pobres y bajo qué parámetros se los puede medir.

Para dichos propósitos a continuación se revisan cuatro perspectivas relevantes que las políticas de lucha contra la pobreza han utilizado para ubicar y cuantificar su población objetivo: (i) Los ingresos; (ii) Las necesidades básicas insatisfechas; (iii) Los derechos humanos, y (iv) Las capacidades.

El enfoque basado en los *ingresos*, es el más tradicional e "identifica la pobreza con un déficit en el consumo (o ingreso) de algunas líneas de pobreza" (Landerchi y Stewart, 2003: 47). Entonces, si un individuo no es capaz de llegar a estas líneas es considerado “pobre”. En ese sentido, la pobreza puede ser absoluta o relativa. En el primer caso, una persona es “pobre absoluto” cuando no cuenta con ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de alimentación básicas. En el segundo caso, el “pobre es relativo” cuando sus ingresos son inferiores a la mitad o menos de la media de ingresos que perciben en un contexto concreto las personas u hogares.

Desde la academia, la consideración de los pobres ha estado basada esencialmente en los ingresos. Esto ha sido criticado por varios especialistas, como Amartya Sen, quien argumenta que “utilizar una línea de pobreza que no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar la pobreza” (1996: 68). O sea, no se puede cuantificar a la población pobre homogéneamente cuando son evidentes las diferencias contextuales entre pobres urbanos y pobres rurales. En la misma perspectiva, Kanbur y Squire (1999:17), señalan que aunque el crecimiento económico es el principal objetivo del enfoque de ingresos, éste crecimiento no refleja adecuadamente quien ha sido beneficiado o si se está o no disminuyendo la pobreza, ni tampoco evidencia la

multidimensionalidad de éste fenómeno. Asunto que comparten Cohen y Franco (2006:34) al afirmar que:

Las definiciones y mediciones basadas en el ingreso –que posibilitaría el consumo para satisfacer las necesidades alimentarias y de otro tipo– como aproximación al bienestar son limitadas debido a que solo recurren a la dimensión económica, y por tanto reducen la visión de un fenómeno que es heterogéneo y tiene múltiples dimensiones.

Con relación al enfoque de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), éste se refiere a “la existencia de necesidades más allá de los ingresos que tienen que ser satisfechas para tener un nivel de vida decente” (Kabeer, 2003:79). Considera igualmente pobre a un hogar que indistintamente tenga uno, dos o tres NBI. Es decir, la pobreza por NBI va a depender del número de necesidades que el hogar no puede satisfacer. Este método distingue dos condiciones de pobreza: pobreza no extrema, cuando se tiene una necesidad insatisfecha y pobreza extrema, cuando el hogar tiene dos o más necesidades básicas insatisfechas. Generalmente, las NBI incluyen el acceso a la educación básica, la atención de salud y el saneamiento, la vivienda mínima y, en algunos casos, el empleo. Al definir la pobreza de este modo, se amplían los campos de acción de los gobiernos, porque la mayoría de las necesidades básicas, salvo la vivienda o el empleo, son bienes suministrados por el sector público.

Si bien el enfoque NBI va más allá de la generación de ingresos, y amplía la mirada hacia la limitación que tienen las personas de los bienes y servicios que les permita satisfacer sus necesidades, es claro también, que se centra en aspectos materiales. En consecuencia, no tiene en cuenta las particularidades que encierran por ejemplo, las zonas rurales. Al igual que el enfoque de ingresos, se argumenta que si una persona ve satisfechas sus necesidades básicas, automáticamente verá resuelta su condición de pobreza. Retomando el ejemplo del escenario rural, muchos habitantes rurales pueden tener resueltas sus necesidades básicas: vivienda, salud, saneamiento básico, etc., pero ¿si no tienen ingresos suficientes, qué sucede? o, si tienen resueltas sus NBI y perciben los ingresos suficientes, pero, no cuentan con las condiciones necesarias (seguridad, libertad, bienestar, etc.) ni las capacidades humanas básicas para mejorar su vida; entonces nos encontramos frente a otro tipo de pobres, que nos son vistos tampoco por este enfoque

Para Barneche, et.al., (2010:33), aunque el método NBI tiene la gran ventaja de permitir la focalización de la pobreza y la elaboración de mapas de pobreza a nivel distrital cuando se utiliza como fuente de información los Censos Nacionales; del mismo modo, presenta las siguientes limitaciones: (a) todos los indicadores utilizados tienen el mismo peso, (b) considera igualmente pobre a un hogar que indistintamente tiene uno, dos o tres NBI, (c) considera igualmente pobre a un hogar en donde hay 1 o más niños que no asisten a la escuela y (d) por facilidades de medición se privilegia a los indicadores de vivienda.

Asociado al enfoque NBI, se registra el método *integrado de medición de pobreza* (MIP) el cual combina los enfoques de ingresos y el de necesidades básicas insatisfechas. Con este método según Barneche, et.al., (2010:33) se clasifica a la población en los siguientes cuatro grupos: i.) Pobres crónicos: son los grupos más vulnerables porque tienen al menos una NBI e ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza; ii) Pobres recientes, aquellos que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero que sus ingresos están por debajo de la línea de pobreza; iii) Pobres inerciales, son aquellos que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, pero sus ingresos o gastos están por encima de la línea de pobreza; y, iv) Integrados socialmente, son los que no tienen necesidades básicas insatisfechas y sus gastos están por arriba de la línea de pobreza.

Para los citados autores, el MIP presenta la ventaja de reconocer segmentos diferenciados entre los pobres y por lo tanto, permite definir las políticas económicas y sociales. Y tiene la desventaja de que el porcentaje total de pobres siempre resulta mayor que el que proporciona cualquiera de los dos métodos que integra.

Los enfoques basados en los *derechos humanos* observa la relación entre los derechos humanos y la pobreza, haciendo énfasis en la gama de dimensiones culturales, sociales y políticas del fenómeno. En esa vía la pobreza es vista de manera integral porque no sólo es la ausencia de ingresos sino también “la ausencia de bienes físicos y sociales tales como el empleo, la salud, la integridad física, la protección contra la intimidación y la violencia, la participación en el entorno social, político y cultural; y la posibilidad de llevar una vida con respeto y dignidad” (PNUD, 2007:7).

Si se tiene en cuenta que los derechos humanos se constituyen en las garantías jurídicas universales que protegen a las personas, y el fenómeno de la pobreza es tanto

una causa como una consecuencia del incumplimiento de todas las categorías de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), entonces es evidente que sin un mínimo vital de recursos materiales y bienes físicos y sociales, es imposible que los individuos puedan gozar plenamente de cualquiera de estos derechos. En consecuencia, las personas no pueden escapar de la pobreza.

De acuerdo al PNUD un enfoque basado en los Derechos Humanos utiliza la legislación de los derechos humanos como un marco para el logro de la reducción de la pobreza. Lo hace por medio de la aplicación de los valores intrínsecos (por ejemplo, la no discriminación y la participación) y los principios básicos de los derechos humanos (tales como la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos, los roles de los titulares del deber y de los titulares de derechos) en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos para la reducción de la pobreza. Entre los valores y principios para la práctica basada en los derechos humanos se encuentra la *participación* porque le suma transparencia al proceso de políticas, lo que incrementa la sensibilización hacia los compromisos e incumplimientos del gobierno (PNUD. 2007:11).

Se sostiene que la única forma en que los pobres pueden superar sus dificultades es participando directamente en los procesos de desarrollo. En ese sentido, se han desarrollado métodos participativos como el Diagnóstico Rural Participativo (DRP)<sup>24</sup>, que se ha convertido en una herramienta clave de los organismos de desarrollo para abordar la participación comunitaria. Cornwall (2003) sostiene que los métodos participativos reconocen temas como: ciudadanía, derechos e inclusión; tópicos relevantes en el examen de la pobreza.

La interrelación de los derechos humanos y la reducción de la pobreza ha tomado fuerza en los últimos años. Sin embargo, para el PNUD “aún queda mucho por hacer para obtener una aceptación programática del vínculo entre ambos conceptos” (PNUD, 2007:7).

---

<sup>24</sup>Chambers, (1994) define el DRP como “una familia en etapa de crecimiento en cuanto a enfoques y métodos que le permiten a la población local compartir, mejorar y analizar su conocimiento de la vida y de sus condiciones, para planificar y actuar”.

Finalmente, el enfoque, de *capacidades*, define la pobreza como “la privación o la falla en alcanzar ciertas capacidades mínimas o básicas. Donde capacidades básicas son la capacidad de satisfacer ciertas funciones cruciales hasta ciertos niveles mínimos adecuados” (Sen, 1993 citado en Verdera, 2007: 41). En esa perspectiva, se centra en “las vidas humanas, y no sólo en los recursos que la gente tiene” (Sen, 2009:253). Esto quiere decir que la pobreza no debe medirse sólo por el acceso a bienes materiales y sociales, sino que es preciso que los individuos tengan la “capacidad” de utilizarlos eficazmente, en procura de su libertad y bienestar. Según Comim (2008:163) el ejercicio valorativo requerido por el enfoque de las capacidades consiste en la identificación y ponderación de objetos de valor en los cuales las personas puedan hacer o no hacer. En otras palabras, este enfoque pretende ir más allá de la noción que los individuos son solamente pobres en base a su ingreso o a sus NBI y considerar la carencia de capacidades humanas básicas. El enfoque de capacidades ha llegado a ocupar un lugar destacado tanto a nivel teórico y político, como lo destaca Robeyns cuando señala que dicho enfoque “ha capturado la imaginación de un número creciente de investigadores, responsables políticos y otros actores públicos” (2006:2).

No obstante, el enfoque de capacidades también ha sido criticado debido a su baja especificación. El hecho que no hay una definición de qué capacidades son relevantes para que una persona pueda dirigir su vida, hace difícil poder medir la pobreza (Comim, 2008).

*¿Cuántos son los pobres?* La tercera cuestión importante en el análisis de las políticas públicas es la cuantificación de la población objetivo. La mayoría de los métodos de medición distinguen la pobreza en base a la severidad de ésta condición para definir los pobres absolutos y los pobres relativos o los pobres no extremos y los pobres extremos.

Las medidas más utilizadas para determinar la población pobre, se han desarrollado principalmente bajo los criterios de ingresos y capacidades (Alkire, 2005; Robeyns, 2006). Mientras el enfoque de ingresos se pone en operación a través de la medición de la “línea de pobreza” y es acogido por el Banco Mundial. El enfoque de capacidades es admitido por el PNUD para construir el “Índice de Pobreza Humana” (IPH).

Muchos países miden la pobreza a partir de líneas nacionales de pobreza<sup>25</sup> establecidas en una canasta básica de alimentos. Las líneas de pobreza como las respectivas estadísticas reportadas por los organismos oficiales de los distintos países no han sido comparables, lo que llevó a los organismos internacionales a calcular la pobreza por ingresos sobre la base de unas líneas internacionales establecidas en dólares estadounidenses que van de US\$ 1 y US\$ 2 que coinciden con la mediana de las líneas de pobreza consideradas por los gobiernos de los países de América Latina. Bajo estas líneas se considera en pobreza absoluta a todas aquellas personas que viven con menos de U\$1 diario y en pobreza relativa aquellas que viven con menos de U\$2 diarios.

El IPH en lugar de utilizar los ingresos para medir la pobreza, se basa en tres dimensiones: la supervivencia, el conocimiento y el nivel de vida digno medido por la esperanza de vida, la alfabetización, el acceso a servicios de salud, agua potable y el porcentaje de niños malnutridos menores de cinco años (PNUD, 1997:18). A pesar de que abarca un ámbito más amplio que la línea de pobreza, este índice también ha sido criticado y sustituido recientemente por el “Índice de Pobreza Multidimensional” (IPM)<sup>26</sup>, que incluye más indicadores que el anterior, pero mantiene sus tres dimensiones principales e identifica las múltiples carencias que sufren los hogares en salud, educación y niveles de vida (PNUD, 2010:96).

De lo anterior se desprende que tanto la pobreza como los pobres, han sido vistos desde diferentes ópticas que asignan distinto peso a las variables asociadas a la pobreza, generando tal como lo plantea Laderchi, et. al., (2003) diferentes políticas dirigidas a resolver ésta problemática.

### *Lo rural*

La política pública existe solo en la medida en que señala su campo de acción (social, económico, exterior, etc.). Y admite explícitamente una distribución de la realidad en

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, en Colombia la línea de pobreza por ingresos para el 2012 fue aproximadamente de \$ 190000 (aprox. US 100).

<sup>26</sup> Este índice utiliza microdatos de encuestas de hogares y, a diferencia del Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad, todos los indicadores necesarios para construir la medida deben provenir de la misma encuesta. Cada persona de un determinado hogar se clasifica como pobre o no, dependiendo de la cantidad de privaciones a las que está sometida su familia. Luego, estos datos se agregan en la medición nacional de la pobreza (PNUD, 2010:241).

distintos campos, sectores y territorios. Esta distribución revela ya de por sí una concepción del mundo. De esta forma, cada política tiene su campo de intervención reservado que puede ser objeto de varios subterritorios y subdivisiones para los cuales se fijan objetivos más específicos (Roth, 2009a:28).

En esa perspectiva, el campo de intervención de las políticas dirigidas a luchar contra pobreza, puede ser urbano o rural. El campo urbano tiene una delimitación más clara y se puede ver con las estadísticas que presentan indicadores sobre esa zona. En cambio, el campo rural, no ha tenido una concepción concreta ni en las estadísticas, ni en las políticas, tal como lo muestran Barneche, et.al., (2010) al señalar los problemas que se presentan con los indicadores de servicios para el área rural, porque se están utilizando los mismos indicadores del área urbana.

Así las cosas, algunas definiciones sobre lo “rural” sugieren una heterogeneidad en el concepto porque no existe una ruralidad, sino múltiples. Heterogeneidad rural que depende de los criterios de análisis del investigador, por ejemplo, físico-naturales (ecosistemas y recursos naturales), localización espacial, sistemas productivos y relaciones de mercado; recursos culturales y étnicos (valores y patrimonio histórico); y político-institucionales (Pérez y Llambí, 2007:41).

Entonces, la relación entre las políticas públicas y el territorio es cada vez más frecuente en el análisis de la acción pública ya que pone en evidencia el “redescubrimiento de la dimensión local de lo político” (Muller, 2010:172). Esto ha sido acompañado de la influencia creciente de niveles intermediarios de gobierno, y de nuevas escalas territoriales (locales, rurales, regionales, urbanas), que se imponen en el juego político por la naturaleza específica de los problemas que allí se plantean y el peso creciente de los actores que allí se mueven. Esto trae consecuencias implicaciones directas en la focalización de las políticas.

El marco teórico y conceptual citado en precedencia, sirve como base para la comprensión de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia (1997-2013) y facilita desarrollar los capítulos de esta tesis. A continuación, en el capítulo 2 se presenta cómo se han producido las políticas de lucha contra la pobreza rural en el contexto internacional, qué tipos de instrumentos y actores han surgido y en qué momento se sitúa la política analizada.

## CAPITULO 2

### LAS POLITICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL: UNA MIRADA AL ESCENARIO INTERNACIONAL

#### **Introducción**

La pobreza se constituye en una problemática social relevante cuyo carácter de proceso y de relación tiene implicaciones directas sobre las políticas públicas orientadas a superarla. La interdependencia entre el escenario internacional y las políticas implementadas en los países Latinoamericanos, tiene que ver con los modelos de desarrollo establecidos en la región y con los organismos multilaterales. En la primera sección, se interrelaciona las políticas sociales, la pobreza y los modelos de desarrollo promovidos en América Latina. Esto permite además de observar los instrumentos y actores involucrados en cada época, determinar el origen del instrumento clave de la política de lucha contra la pobreza rural colombiana en el periodo 1997-2013. En la segunda sección, se hace un balance del contexto internacional en la instrumentación de la política.

#### **Las políticas sociales y la pobreza**

Uno de los objetivos fundamentales del Estado, es garantizar la calidad de vida de las personas. Las políticas sociales contribuyen a dicho propósito, porque su principal objetivo es “crear condiciones de equidad social así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales” (Zicardi, 2008:128). Este tipo de políticas se originaron en las últimas décadas del siglo XIX en Europa en el marco del “Estado de Bienestar”<sup>27</sup>, como una respuesta según Belik (2007) a la necesidad de garantizar derechos de las personas. La garantía de los derechos como la educación y la salud llevó a la universalización de determinados servicios, los cuales pasaron a ser ofrecidos por el Estado<sup>28</sup>. De ahí que lo que define a las políticas sociales es su universalidad. Es decir, la

---

<sup>27</sup> Conocido también como el Estado Benefactor o el Estado Providencia (*The Welfare State*) es un concepto de las ciencias políticas y económicas con el que se designa a una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual el Estado provee ciertos servicios o garantías sociales a la totalidad de los habitantes de un país.

<sup>28</sup> Cabe recordar que esos derechos sociales aparecieron en diversos países como una extensión de los derechos civiles y políticos proclamados por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, cuya inspiración se remonta a 1789.

noción fundamental que los seres humanos, por el hecho de ser tales, tienen derechos similares en lo que se refiere a la existencia y la calidad de la misma, con independencia de sus restantes atributos, como son: el sexo, el color de piel, la lengua, la cultura a la que se pertenece, y el poder económico y social (Rama, 2001:1).

No obstante, las acciones sociales de los países europeos, comenzaron en una primera instancia, de manera paternalista por parte de la población más adinerada, ayudando de manera caritativa a los más pobres. En un segundo momento, el Estado bajo un régimen de bienestar<sup>29</sup> asistencialista, se ocupó de aquella población incapaz de obtener ingresos por medio del trabajo. Posteriormente, se protegieron a los asalariados mediante el seguro social, y finalmente, se reconocieron los derechos sociales para toda la población. Esto indica:

Una evolución del concepto de lo social como la lucha contra la pobreza, y el acceso a los bienes y servicios básicos para el conjunto de la población para garantizar una determinada calidad de vida (Sarmiento, citado en Gómez y Duque 1998:38).

En América Latina, los sistemas de prestaciones sociales y de las políticas sociales, evolucionaron de manera tardía, y se insertaron no en un solo régimen de bienestar sino en al menos tres tipos de regímenes: “universalistas<sup>30</sup>”, “duales<sup>31</sup>” y “excluyentes<sup>32</sup>”. En ese contexto, se produjeron distintas articulaciones entre el Estado, los mercados, los hogares, las comunidades y la sociedad civil, que pone en entredicho la suposición de cambios uniformes en el terreno de los modelos de crecimiento y de los paradigmas de bienestar (Barba, 2006; Barba y Valencia, 2013). De este modo, los procesos de reforma social, tanto en lo correspondiente a la focalización y descentralización, se llevaron a cabo de manera heterogénea y estuvieron articulados con el proceso de industrialización a través del modelo de sustitución de importaciones (ISI) (en auge entre los años cuarenta

---

<sup>29</sup> Definido por Esping-Andersen como "la manera combinada e interdependiente cómo el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia", que cristaliza en "...arreglos institucionales específicos adoptados por sociedades en su búsqueda de trabajo y bienestar..." y conduce a que una organización dada de las relaciones entre Estado y economía se asocie con una lógica particular de la política social" (Esping-Andersen, citado en Barba, 2006:177).

<sup>30</sup> Incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, fueron los que más se asemejaron a los conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante (Barba, 2006:178).

<sup>31</sup> Incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela.

<sup>32</sup> Comprendían a la mayoría de los países de América Central, con la excepción de Costa Rica y tal vez de Panamá, así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay (Barba, 2006:178).

y setenta). En esa época, el sistema del seguro social<sup>33</sup> tenía como sustento el empleo formal y la reducción progresiva en los temas de pobreza y vulnerabilidad social. Además, fue uno de los ejes articuladores de diversos sectores sociales de clases medias, empleados públicos, organizaciones obreras, políticos y funcionarios públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros (Barba, 2006).

Así, la política social en sus inicios se interesó por las condiciones de la clase trabajadora, identificándose con la política laboral: prohibición del trabajo a los menores de edad, reducción de la jornada laboral, salarios más justos, seguridad en el trabajo, etc. (Maldonado, 2007). En consecuencia, la región presentó grandes sectores de la población sin acceso a los servicios básicos, y se registraron indicadores sobre las condiciones de precariedad de un porcentaje alto de los habitantes de la región<sup>34</sup>. Por lo tanto, las políticas sociales se encaminaron hacia la atención, reducción o combate a la pobreza, mediante programas focalizados dirigidos a población que, además de situarse en extrema pobreza, actúa en pro de alcanzar su bienestar, de acuerdo con las reglas del mercado.

Desde los años ochenta, en la mayoría de países latinoamericanos, se ponen en marcha las Redes Mínimas de Protección Social (RMPS), en respuesta a "la crisis económica y los programas de ajuste estructural que agravaron a pobreza y provocaron protestas en algunas ciudades" (Mesa, citado en Mejía y Franco (2007:477)). Las RMPS se constituyeron en programas asistenciales para los más pobres y vulnerables, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID), entre otros; como una propuesta global de política social, que impulsa un crecimiento con orientación de mercado, que sería el punto álgido de la reducción de la pobreza. Bajo esa perspectiva, los programas se encaminan a la productividad y al desarrollo microempresarial. Entonces, la problemática de la pobreza se establece principalmente en la agenda social del BID y del BM, por medio de una serie de lineamientos para enfrentar la pobreza en los países de la región,

---

<sup>33</sup> Para Malloy citado en Barba (2006:177), las instituciones del seguro social en América Latina, son verdaderos mapas de distribución del poder en la región, porque se destacaron por ser regresivas y no democráticas, características que no permitieron en la mayoría de los casos, un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, que dejaron en una situación de exclusión asistencial a quienes no formaban parte de la coalición que retroalimentaba el proyecto de industrialización y que propiciaron altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales.

<sup>34</sup> Los antecedentes de los años cincuenta mostraban que aproximadamente el 50% de la población vivía en condiciones precarias; en amplias zonas se registraban el padecimiento de enfermedades endémicas como paludismo y "mal de chagas" y el coeficiente educativo era sumamente precario (Dagum, 1964).

en el marco de un nuevo paradigma de bienestar. Progresivamente, la pobreza se convirtió en el núcleo central de la mayoría de organismos de cooperación internacional y de las agendas gubernamentales.

Entonces los principios rectores de la nueva política social y de las reformas neoliberales iniciadas a mediados de los ochenta y consolidadas en los noventa, comenzaron a dar preferencia a programas sociales focalizados y a la promoción de las microfinanzas<sup>35</sup>, disminuyendo el énfasis en los programas de cobertura universal. De ahí que la política social evidenció tres cambios importantes: la puesta en marcha del sistema de subsidios a la demanda y la prestación de los servicios sociales con mayor competitividad; la descentralización de los servicios de salud; y, la educación y la focalización del gasto social en las poblaciones más pobres y vulnerables. En este último punto, la focalización se dirigió a atender los problemas de corto plazo de “determinados pobres” mediante planes de emergencia social transitorios, los cuales en palabras de Vilas (2007:38):

No generan empleo medianamente estable, cuestión que depende de otro tipo de factores, ni distribuyen recursos suficientes para sacar a la gente de la pobreza. La prolongación de la implementación de estos programas en el tiempo fija a sus receptores en la dependencia del asistencialismo.

A largo plazo se esperaba que la dinámica económica generara las condiciones para superar cualquier escenario de pobreza. Esta situación reorientó la conceptualización de política social a la de política social contra la pobreza. Como consecuencia, la lucha contra la pobreza como objetivo privilegiado de la política social “adquirió inmediatamente legitimidad y amplio consenso en la región, y se reflejó en la creciente presencia de programas focalizados para este fin” (Sotolli, 2002: 52). De este modo, la pobreza, se definió desde un punto de vista economicista, material e individual, semejante a las elaboraciones teóricas y prácticas producidas en los países centrales que difundieron la sociedad de mercado, especialmente Estados Unidos e Inglaterra (Guerrero, 2001).

---

<sup>35</sup> El término “microfinanzas” se usa para hacer referencia a servicios financieros en pequeña escala en general como servicios de crédito y ahorro. El término “microcrédito” se usa para hacer referencia únicamente al crédito (Gulli, 1999).

A partir del 2000, a propósito de la Cumbre del Milenio, se establecen metas de desarrollo para el 2015, entre las cuales, resaltan la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre, la universalización de la educación primaria, el acceso equitativo a todos los niveles de educación y la reducción de la mortalidad materno-infantil. Entonces, la política social se dirige a la protección social y a la inversión en capital humano. En esa perspectiva, se ponen en marcha programas de “transferencia condicionada”, los cuales tienen como premisa que la reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en capital humano, y buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar incentivos para esa inversión (CEPAL, 2000).

### **Los modelos de desarrollo**

Las políticas sociales están fuertemente relacionadas con los modelos de desarrollo. Estos se originan en la forma como una sociedad organiza sus recursos materiales y sus instituciones para buscar el progreso y la satisfacción de necesidades de todos sus miembros, articulado con su historia, su cultura, su producción económica, su tradición jurídico política y sus posibilidades de adelanto científico y tecnológico (Cardona, citado en Mejía y Franco 2007: 473). En consonancia, las políticas de lucha contra la pobreza rural en América Latina, contemplan los lineamientos de los diferentes modelos de desarrollo que históricamente se han consolidado en los diferentes países y que como se verá en seguida, están interrelacionados con una variedad de programas en esta materia.

#### *El modelo desarrollista y las políticas microempresariales*

El Informe “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, presentado por la CEPAL<sup>36</sup> en 1949, debatía una serie de concepciones desarrollistas que tuvieron gran auge tanto en el plano académico como político, en los países de la región, lo que conllevó a la promoción del “Estado Desarrollista” especialmente en las décadas de los años 50, 60 y 70, para hacer frente a la crisis que afectaba al sistema capitalista mundial. Con ello, el Estado se convirtió en el pilar fundamental de la industrialización, apoyando al sector privado de diversas maneras. Este

---

<sup>36</sup> Raúl Prebisch, fue el responsable directo de la elaboración del citado Informe. Fue Secretario General de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL-UNCLA) y posteriormente de la Comisión de las Naciones Unidas para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

modelo que no fue aplicado con la misma intensidad ni en los mismos períodos en todos los países de América Latina, entró en su fase de agotamiento a finales de la década del cincuenta en unos y a mediados de la década del setenta en otros. Pero, en todos los casos, tomó como esencia el crecimiento económico con el propósito de reducir la pobreza, fortalecer la industrialización, promover el desarrollo agrícola y comunitario, entre otros. Así, el crecimiento económico se constituyó en el instrumento de reducción de la pobreza por excelencia, y el Producto Interno Bruto (PIB) en la medida del desarrollo nacional (Coombs, 1980).

Si bien en estos periodos se registra crecimiento, se establece lo que Cardoso y Faletto (1972) denominaron “desarrollo dependiente y asociado”, para decir que el subdesarrollo estaba directamente ligado a la expansión de los países industrializados, lo que dio origen a la teoría de la dependencia<sup>37</sup>. En ese marco, el modelo ISI se constituyó en el principal instrumento económico de la política de desarrollo que se basó en la noción de que un país en vía de desarrollo debe intentar sustituir productos que importa, por sustitutos fabricados localmente. Esta conceptualización del desarrollo marcó un sesgo eminentemente urbano en las políticas de fomento implementadas en los países de la región, porque:

El desarrollo del sector agropecuario, y rural en general, no constituyó una prioridad nacional como motor de crecimiento económico. En términos de desarrollo económico, el sesgo industrializador no fue ventajoso para las áreas rurales, sin embargo, en términos de condicionantes de la pobreza, se lograron avances, en especial en salud y educación (Escobal y Ponce, 2000:3).

Así es como la producción en serie concentró todas las formas de organización productiva, siguiendo el modelo de industrialización caracterizado en los Estados Unidos por Henry Ford conocido como “fordismo”. De tal modo que cualquier otra manera de producir distinta al fordismo era considerada “ineficiente en la intensidad de utilización de las energías” (GTZ, 2009:9). En este sentido, se consideraba que:

---

<sup>37</sup> La teoría de la dependencia es una respuesta teórica elaborada entre los años 50 y 70 por científicos sociales (principalmente argentinos, brasileños y chilenos) a la situación de estancamiento socio-económico latinoamericano en el siglo XX. La *Teoría de la Dependencia* utiliza la dualidad centro-periferia para sostener que la economía mundial posee un diseño desigual y perjudicial para los países no-desarrollados, a los que se les ha asignado un rol *periférico* de producción de materias primas con bajo valor agregado, en tanto que las decisiones fundamentales se adoptan en los países *centrales*, a los que se ha asignado la producción industrial de alto valor agregado.

La asociación positiva entre tamaño de la planta y la productividad de la mano de obra en un esquema de uso intensivo de la energía fue el elemento decisivo que justificó el predominio de las firmas grandes en la organización de la producción” (Yoguel, 2005, citado en GTZ, 2009: 9)

Según Schmitz (1993), un gran condicionante de este enfoque era que la producción en serie requiere grandes mercados de bienes primarios a precios módicos, a la vez que importantes plazas de consumo para el producto final, dentro de un sistema keynesiano – muchas veces fabricado políticamente– para equiparar la producción con el consumo. Estas características eran encontradas en los países industrializados, mas no tanto en los países en vía de desarrollo, donde el progreso de las grandes empresas era más complejo y el fenómeno de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (Mipymes) empieza a ser evidente. Sin embargo, la teoría económica de las décadas anteriores a los ochenta las consideraban como signo de sub-desarrollo económico (Kaufmann y Tesfayobannes, 1997) y en esa perspectiva, las Mipymes estaban destinadas a desaparecer una vez que el país se desarrollase, porque se mantenía la creencia de que el desarrollo y la sustentabilidad económica solo eran alcanzables a través de la industrialización a gran escala y las grandes empresas.

Las empresas de menor tamaño no encontraban lugar dentro del sistema de producción en serie, no debido a las características que este requería de los obreros [las cuales eran reducidas] sino a la ausencia de inversión que implicaba la adquisición de los bienes de capital necesarios para llevar a cabo la producción en masa. Esta incompatibilidad jugó desde un principio en contra de considerar a las Mipymes como un fenómeno plausible de ser incorporado a las economías industrializadas. Tal sesgo se mantuvo hasta la aparición de los conceptos de red y de clúster empresarial (GTZ, 2009).

Entre los años sesenta y setenta, suceden dos acontecimientos importantes que dan un giro en torno al estudio de las Mipymes. El primero, en el marco de la confrontación con las grandes empresas en términos de “formalidad”; mientras las segundas se encontraban legalmente constituidas, con beneficiosos incentivos gubernamentales, leyes laborales para los empleados y demás; las primeras permanecían sumergidas en la informalidad dada por el carácter “familiar” de la empresa. De esta forma, se solía denominar a las Mipymes como el “sector informal” o la “economía sumergida” (en Colombia por ejemplo, se las identificaba como “pequeñas unidades de

producción”). A esto se sumó la primera crisis del petróleo, lo cual condujo según Spath (1993), a un aumento en los precios de los insumos energéticos (piedra de toque del enfoque fordista centrado en el uso intensivo de la energía), que resaltaron a las Mipymes como el sector capaz de enfrentar la crisis, aún sin ayuda gubernamental.

A mediados de la década de los setenta, y a razón de la mencionada crisis, se produce un segundo giro en el enfoque, ya de características más definitivas, a partir de que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) empezó a recomendar que los países del tercer mundo ayuden a las Mipymes, otorgándoles mayores incentivos y generando políticas de promoción (OIT, 1972). Entra entonces en el debate público una preocupación por las Mipymes de forma más definitiva y organizada.

Piore y Sable (1984) argumentan que el deterioro de la economía de la época se debía a las limitaciones que el modelo de producción en masa representaba y que por ello, se lo debía remplazar a un modelo más adaptable, lo cual implicaba cambiar el sistema a otro más innovador y flexible, compuesto por obreros capacitados y maquinaria fácilmente adaptable a los cambios continuos. Esta perspectiva se alejaba de las costosas y rígidas estructuras de capital instalado por la mayoría de las grandes empresas tradicionales de la época. En la década de los ochenta, la mirada de los economistas hacia las Mipymes es renovada al considerarlas precisamente como agentes de este cambio.

Tanto Spath, (1993) como Schmitz (1993), consideran que las Mipymes habían logrado lidiar la crisis de los ochenta creando empleo en parte gracias a su flexibilidad, pero también a la informalidad del sector y su potencial para absorber la fuerza laboral desechada por el sector formal, lo cual contribuyó a que las Mipymes antes vistas como signo negativo de la economía, comenzaran a ganar respeto entre los economistas, no por su fortaleza en tiempos normales, sino por su capacidad de subsistencia en época de crisis. Así, bajo el nuevo paradigma, las pequeñas firmas empiezan a ser consideradas como eficientes, flexibles y dinámicas (Spath, 1993), especialmente por países en desarrollo, que necesitaban firmas adaptables que lograsen sobrevivir a los efectos exteriores de las crisis. No obstante, su estudio no prosperó de igual forma, sino hasta que fue tomado por los países industrializados (Schmitz, 1993, citado en Trejo, 2010:403).

En Latinoamérica, las Mipymes comenzaron a desarrollarse en un ambiente muy particular ya que se manifestaban como cerradas al mundo, con una baja competencia y una alta incertidumbre económica (Yoguel, 1998), que respondía al esquema del modelo ISI. Lo que conllevó a una configuración particular de esas pequeñas firmas, que se debieron enfrentar, en la década de los noventa, a la liberalización de mercados y la apertura al comercio internacional, lo cual generó una ardua competencia económica (GTZ, 2009). En este proceso, organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) jugaron un papel fundamental en el fomento microempresarial desde la década de los setenta. A partir de su convenio constitutivo<sup>38</sup>, el BID resalta “contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo” (BID, 2001:5). En ese sentido, sus estrategias se han dirigido a proveer financiamiento a programas de alivio a la pobreza tanto urbana como rural y otros programas de desarrollo que benefician a los más vulnerables de América Latina y el Caribe.

En consecuencia, a partir de 1978 el BID se convierte en el actor internacional pionero en el impulso a las actividades productivas orientadas al mercado a través de la promoción y fomento de las microempresas, como instrumento clave para que las personas con bajos ingresos puedan salir de la pobreza. Este organismo marca una pauta contundente que se basa en “promover y apoyar una reforma económica, legislativa y regulatoria adaptada al contexto de cada país” (BID, 2001:7). En esa perspectiva, sus estrategias se dirigieron a dos importantes objetivos “reducir la pobreza y desarrollar el sector privado en América Latina y el Caribe” (BID, 2001). Por ello, enfocó sus esfuerzos al ajuste de un marco jurídico que contiene políticas de regulación del sector financiero para ampliar el acceso a la microempresa a los servicios financieros así como mejorar la regulación para que las empresas faciliten el desarrollo de la microempresa. Esto ha sido acompañado entre otros, por capacitación y asesoramiento gerencial, transferencia de tecnología y asistencia de mercadeo.

Con la creación del “Programa Pequeños Proyectos” (PPP) en 1978, el BID apuntó a fortalecer la estrategia de crédito de los programas y la conformación de un grupo de ONG dedicadas al fortalecimiento microempresarial. Este Programa se

---

<sup>38</sup> El BID se creó formalmente en 1959 cuando la Organización de Estados Americanos (OEA) redactó su documento constitutivo.

constituyó en uno de los instrumentos económicos más importantes puestos en práctica por el Banco para promover el desarrollo de la microempresa en América Latina. En sus 20 años desde el financiamiento de su proyecto inicial, el Programa contribuyó significativamente al desarrollo y el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales de la región y sus esfuerzos se concentraron en mejorar la vida de los individuos de bajos ingresos (Henaó y Oliva, 1987: 89).

En este punto se identifica el origen del desarrollo microempresarial en la región. No es casualidad, que el auge de la microempresa se diera en aquel momento, pues correspondía al modelo de desarrollo imperante de la época que apostaba a la productividad y apertura de mercados. Por eso, una de las premisas del BID era precisamente que “las microempresas son un medio importante para que las personas con bajos ingresos puedan salir de la pobreza mediante actividades productivas orientadas al mercado” (BID, 2001:7). Para afianzar esta idea, dicho organismo concentró sus esfuerzos esencialmente al desarrollo microempresarial, en un contexto desarrollista, donde estas políticas se concebían para resolver el problema de la pobreza (Como se verá más adelante con el caso colombiano).

Desde su comienzo hasta el año 2000, el BID por medio del PPP financió en la región 298 proyectos para un total de US\$109 millones, incluyendo US\$14.4 millones en asistencia técnica paralela (BID, 2000: 7). Producto de ello, varias de las instituciones microfinancieras que hoy en día se reconocen como líderes en América Latina, fueron apoyadas por ése Programa, entre ellas: Financiera Calpia (El Salvador), Banco ADEMI (República Dominicana), Bancosol y Caja los Andes (Bolivia), Bangente (Venezuela), Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (Perú), Emprender (Argentina) y el Banco Mundial de la Mujer (Colombia).

Refuerza lo anterior, la hoja de ruta denominada “Estrategia de Desarrollo de la Microempresa” que por cinco años (1997-2001) el BID estableció para apoyar una serie de iniciativas en pro del aumento de los ingresos y la productividad de los microempresarios urbanos y rurales de 26 países de América Latina y el Caribe. De este modo, colaboró con diferentes organizaciones públicas y privadas, y puso en marcha una variedad de instrumentos financieros como: créditos, inversiones de capital y asistencia técnica basada en donaciones. Algunos de esos instrumentos estuvieron orientados a

fortalecer la capacidad de las instituciones locales que atendían a los microempresarios, mientras que otros, apuntaron a profundizar los recursos financieros disponibles para toda la gama de microempresas, incluyendo aquéllas que estaban en manos de los pobres, y a las nuevas empresas que para la época estaban en crecimiento (BID, 2001).

Dentro de las acciones emprendidas por el BID en aquel periodo, resalta la aprobación en el 2000 de US\$31 millones en programas de desarrollo de la microempresa, por medio de tres importantes instrumentos financieros: el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN); el Programa de Empresariado Social, y el Programa de Préstamos Globales a la Microempresa.

El FOMIN se creó en 1994, para proporcionar donaciones de asistencia técnica y préstamos y capital para inversiones en instituciones intermediarias que promuevan el desarrollo de la pequeña y la microempresa. Uno de los objetivos principales del BID en los 90 fue fortalecer las instituciones que proporcionaban servicios a los microempresarios. Con este fin, el BID y el FOMIN utilizaron donaciones de asistencia técnica llamadas Proyectos de Cooperación Técnica (TCs). Mediante la prestación de servicios como asesoría operativa y capacitación, estas donaciones (de más de US\$119 millones en la década) ayudaron a ampliar el número de instituciones autosostenibles que proporcionaban servicios de calidad a un grupo cada vez mayor de microempresarios.

El Programa de Empresariado Social, se estableció en 1998 y reemplazó al Programa de Pequeños Proyectos (PPP). Fue establecido para promover el capital social y el desarrollo económico de grupos pobres y marginales. Mediante éste Programa, el Banco contribuyó a crear y fortalecer organizaciones microfinancieras que ahora son líderes en el campo de dichos servicios y han alcanzado niveles notables de desempeño, como el Banco Social (BANCOSOL) de Bolivia y la Financiera Calpia de El Salvador.

El Programa Préstamos Globales a la Microempresa, se constituyó para prestar fondos a instituciones financieras de segundo piso, en general el banco central o el banco de desarrollo de un país, que prestan los fondos a bancos comerciales o a instituciones financieras minoristas, que a su vez prestan a microempresarios individuales. El financiamiento suele incluir un componente de asistencia técnica a las instituciones participantes para ayudar a la adaptación o introducción de métodos de préstamo de

microcréditos. Los 16 préstamos globales del BID en los 90 facilitaron unos US\$476 millones en créditos hacia las microempresas de toda la región (BID, 2001, p.8).

Ahora bien, al insertarse las políticas microempresariales en el modelo desarrollista, los instrumentos financieros adoptados por ejemplo, en Colombia (dirigidos especialmente a microempresas urbanas) estaban orientados bajo una lógica productivista cuyo fin primordial era el crecimiento económico, aunque su intención era la superación de la pobreza. Esto corroboraría lo manifestado por Coombs citado en Escobal y Ponce (2000: 4-5) al indicar que las intenciones del modelo desarrollista no se cumplieron, porque tal como lo argumenta cada uno de los postulados previstos en el modelo, éstos no correspondían a la realidad que estaba viviendo América Latina, porque entre otras cosas:

- El crecimiento económico constituye el instrumento de reducción de la pobreza por excelencia, y el PBI la medida del desarrollo nacional. Este primer postulado se vio contradicho por la experiencia, ya que el crecimiento económico de las décadas del cincuenta y sesenta se caracterizó por seguir un patrón de desigualdad.
- Concentrar esfuerzos en la modernización e industrialización de grandes centros urbanos permite, a través de las ondas expansivas que pudieran pronto alcanzar las áreas rurales, disparar un proceso de desarrollo rural dinámico y autosostenible y con ello minimizar la necesidad de intervenciones e inversiones directas en las áreas rurales. Este segundo postulado fue reemplazado de manera contundente al no lograrse esta dinámica expansiva del desarrollo industrial, observándose un retroceso en la economía rural, al ser postergada para facilitar el crecimiento industrial (precios de productos agropecuarios deprimidos para reducir costos salariales).
- El desarrollo agrícola (medido principalmente en términos de incrementos de la producción para exportación y otros cultivos comerciales) es la esencia del desarrollo rural y debe tener primera prioridad en cualquier inversión rural. Se ha hecho evidente la creciente importancia de actividades no agrícolas en la generación de ingresos de la población rural.
- El desarrollo económico y el desarrollo social son procesos distintos y separados, y el progreso mensurable del primero debe preceder cualquier progreso significativo del segundo. El nuevo consenso reconoce la interdependencia de ambos y de la importancia

de avanzar simultáneamente en el combate a las raíces económicas y sociales de la pobreza rural.

- Las comunidades y los comuneros son prácticamente iguales, de tal manera que soluciones apropiadas para unos podrían ser apropiadas para todos. Actualmente se reconoce la heterogeneidad de la población rural. Al respecto existe una discusión de la manera de instrumentalizar políticas diferenciadas que se encuentra muy ligada a la dificultad de implementar mecanismos de focalización suficientemente precisos.

- La manera más eficiente y efectiva de organizar y proveer los servicios rurales es a través de la separación de las acciones según el sector al que se dirijan, cada una con sus sistemas de provisión independientes a lo largo de áreas rurales desde cada ministerio especializado y sus sub divisiones en la ciudad capital.

Tales apreciaciones ratifican además, el sesgo que sale a relucir en el tratamiento que se le da a la pobreza a través de la microempresa, porque hasta ese momento las estrategias fueron encaminadas esencialmente a las zonas urbanas. Esto repercutió posteriormente en el cambio de la mirada del Banco Mundial (BM)<sup>39</sup> y otros organismos multilaterales (OEA, PNUD, FAO, OIT, CEPAL), hacia el sector rural, con programas que pretendieron aproximarse a la comprensión de la pobreza en ese escenario. En el caso concreto del fomento a la microempresa rural, éste propósito lo asumió el FIDA, ante la evidencia que en esas zonas de los países subdesarrollados, se concentraba la mayor proporción de pobres representados en millones de pequeños agricultores, cuya baja productividad solo les proporcionaba productos para su subsistencia.

#### *El modelo de desarrollo rural integrado y los programas DRI*

El nuevo consenso que reemplazó paulatinamente al modelo desarrollista, presentó cambios importantes en las políticas de lucha contra la pobreza en América Latina, porque sus instrumentos se concentraron en un “enfoque integrado” que incorporó en la programación de los proyectos (a nivel de identificación, diseño y ejecución) la participación de la población beneficiaria (Escobal y Ponce, 2000). En esa vía, en 1973 la asamblea anual del BM en cabeza del presidente de aquella época Robert McNamara, dirigió sus políticas de asistencia internacional, a Programas de “Desarrollo Rural Integrado” (Conocidos como los Programas DRI), y el mismo Banco, las promovió en

---

<sup>39</sup> Creado en 1944 para asistir financiera y técnicamente a los países en desarrollo

distintos países de Asia, África y América Latina. Estos programas incorporaban reformas en la propiedad de la tierra, acceso a recursos como el agua, el desarrollo de programas de crédito y de extensión de servicios públicos y la creación de instituciones y organizaciones orientadas a promocionar el potencial y la productividad de los agricultores pobres (Mc Namara, 1973:246-249).

Las políticas DRI, consignaron una premisa muy importante en la lucha contra la pobreza rural en América Latina, al promover estrategias encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de los pobres rurales, tal como lo indica la implementación del Programa DRI en Colombia, que se muestra en el siguiente capítulo.

En este proceso, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y las naciones donantes, adquirieron un rol bastante significativo en las políticas de lucha contra la pobreza rural, a partir de una serie de eventos internacionales como la “Conferencia Mundial de la Alimentación” llevada a cabo en 1974 (en la cual, se creó el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA-) con dos objetivos primordiales (i) combatir el hambre y la pobreza rural en los países en desarrollo, en especial los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, y (ii) mejorar de manera sostenible los medios de subsistencia de la población rural pobre. Desde ese momento, el FIDA se constituyó en un actor internacional fundamental para la cofinanciación y el direccionamiento de las políticas de lucha contra la pobreza rural a nivel mundial y en particular, a partir de la década de los años noventa en Latinoamérica, como se verá en el caso colombiano.

#### *El modelo neoliberal y los Programas de Ajuste Estructural (PAE)*

El modelo neoliberal consolidado a partir de la década de los años 90, se caracteriza por las diversas formas de interacción de los individuos (ciudadanos que automáticamente adquieren la connotación de clientes) en amplios mercados donde los bienes, servicios y valores sociales se convierten en mercancías, con vendedores privados cuyo único interés es la rentabilidad económica bajo el principio de la libre competencia (Mejía y Franco 2007: 475). En este marco, se implanta la política neoliberal como parte del llamado “paquete de reformas económicas” que buscan principalmente, la reducción estatal, la

apertura comercial y el ajuste estructural para lograr el desarrollo máximo de la economía global.

En América Latina este tipo de políticas se integraron en 1989 con el denominado “Consenso de Washington”, una receta de políticas económicas consideradas por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional<sup>40</sup>, para impulsar el crecimiento de los países Latinoamericanos. En el campo social, la atención de los donantes se volvió hacia el apoyo a los programas de creación y sustento de pequeñas empresas (microempresas) y de cooperativas, liderados por ONG y orientados a fomentar lo que algunos han llamado “iniciativas empresariales de la gente pobre” (Adams y Von Pischke, citado en North, 2008). El objetivo de alcanzar mejoras sustentables en los ingresos y estándares de vida de los programas liderados por las ONG en esta área, se concentraron en proveer capacitación, asistencia técnica, crédito, oportunidades para la comercialización y varios servicios (North, 2008:17). Para Albert Berry, este momento indica que los campesinos llegaron a ser considerados parte del problema de la pobreza y un objetivo de la política social (Berry, 2002).

En esa tendencia, el BM puso en marcha los “Fondos de Inversión Social” (FIS), unos relevantes instrumentos de tesoro, que sentaron las premisas de las políticas sociales de los noventa para la cofinanciación de los programas Latinoamericanos<sup>41</sup>. Entre estas premisas, cabe destacar: (a) la adopción de estrictos *mecanismos de focalización* para lograr un alto impacto per cápita, contribuyendo así a reducir la desigualdad social acentuada a causa del ajuste; (b) diseño de un sistema *descentralizado de gestión*, con articulación y conformación de alianzas estratégicas junto a diferentes entidades públicas y privadas, y con unidades de gestión multi-actorales a nivel local y nacional para la ejecución de las acciones; (c) adopción de una *lógica de recursos concursables*, adoptando la figura del proyecto asociativo como mecanismo para acceder al crédito; (d) fortalecimiento y creación de diferentes *espacios de participación* de la población objetivo; (e) un relativo grado de *autonomía como organismo administrativo*, diferenciándose claramente de los tradicionales esquemas burocráticos estatales,

---

<sup>40</sup> Creado en julio de 1945 durante la conferencia de Bretton Woods al fin de garantizar la estabilidad del Sistema monetario internacional después de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>41</sup> En Colombia se llamó el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FSES)

contratando de manera directa técnicos de ONG para una manejo —supuestamente— más eficiente (Tapella y Frigeiro, 2011:26).

Unido a lo anterior, el modelo neoliberal puso énfasis en el diseño de instrumentos de nodalidad para la medición de la pobreza, los cuales aportaron sustancialmente a la cuantificación de la pobreza tanto urbana como rural. De este modo las NBI, la línea de pobreza y la línea de indigencia, fueron los instrumentos válidos que regulaban la focalización de las políticas sociales y determinaban la población en pobreza absoluta y pobreza relativa. Coyunturalmente, recogiendo la herencia transmitida por el BID en materia microempresarial, el FIDA adquiere un papel relevante en la cofinanciación de varios programas y proyectos que apuntaron al fortalecimiento de la microempresa rural en América Latina, como lo muestra el caso colombiano, con el empalme que se dio entre el Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa y el Proyecto Pademer a partir de 1997.

#### *Los PAE*

A partir de 1979 el rol del BM y del FMI, es más contundente al constituirse en los instrumentos financieros por excelencia de las políticas Latinoamericanas, con la puesta en marcha de los “Programas de Ajuste Estructural” (PAE), como una medida transitoria destinada a los países en desarrollo que afrontaban problemas en su balanza de pagos o tenían un gran endeudamiento externo. Según la política de dichos organismos, estos préstamos fueron pensados para reestructurar las economías de los países en desarrollo lo que, supuestamente, establecería las bases para futuras mejoras en el bienestar social. En esta vía, establecieron una serie de condiciones para su otorgamiento.

En los primeros años del ajuste, la condicionalidad más importante, exigía que el país receptor aceptara y adoptara medidas de “estabilización” promovidas por el FMI. Entre esas medidas se encuentran: recortar el gasto público, limitar el endeudamiento, devaluar la moneda, privatizar organismos estatales, obtener metas de crecimiento impulsadas por el incremento de las exportaciones (en especial de exportaciones agrícolas a costas de la agricultura de subsistencia) y liberalizar la economía. Desde ese momento y hasta la actualidad, el ajuste estructural es un condicionante para el otorgamiento de préstamos del BM y el FMI.

Con la crisis de la deuda en 1982, un grupo cada vez más numeroso de países en desarrollo altamente endeudados no tuvieron más alternativa que adoptar los PAE, contrayendo préstamos con el BM y el FMI que imponían las condiciones económicas y políticas antes descritas. A esto se adicionó los Programas de Reforma del Estado (en muchos casos se produjeron después de aplicado el programa de ajuste) orientados a la reducción del aparato estatal y en especial de su participación directa en áreas de actividad productiva, así como a procesos de desregulación de la actividad económica, con el fin de crear incentivos a la inversión privada) y programas de apertura de la economía nacional al entorno mundial (Escobal y Ponce, 2000).

Esta directriz fue acogida en los años 80 por las agencias multilaterales las cuales se dirigieron a “articular la dinámica de los mercados nacionales de trabajo y una política social compatible con los imperativos económicos” (Giménez, 2005, citado en Belky, 2007:4). Entonces se dio paso a una estrategia de desarrollo que intentaba que la dinámica del crecimiento produjera mayores fuentes de empleo e ingresos, además de recursos fiscales adicionales para políticas redistributivas y programas de reducción de la pobreza. En suma, el crecimiento económico debía inscribirse sobre tres pilares fundamentales que conducirían, a través de la expansión de la economía, a la superación de la situación de pobreza: el sector privado, el mercado y la economía internacional (Gaitán, 2011).

Como era de esperarse, los resultados directos e indirectos de las medidas de ajuste estructural afectaron negativamente a los pobres. Así, la pobreza comenzó a ser considerada como “un fenómeno social extendido, que requería de medidas y políticas públicas para ser enfrentado” (FAO, 2012:48). Promoviendo según Belky (2007), que los órganos internacionales de fomento lanzaran una nueva agenda de reforma que contemplaba nuevos objetivos para las políticas sociales, que además de ser compensatorias debían también ser emancipadoras. Sin embargo, en una mirada crítica, algunos autores señalan que el rol que adquirieron varios de estos organismos no fue el pensado, bien por la existencia de trámites y prácticas burocráticas o por la defensa de sus propios intereses.

Para North (2008:17), por ejemplo, estos organismos comenzaron a financiar programas de compensación social que en un inicio fueron ejecutados a través de

instituciones públicas. Sin embargo, por razones que incluían la corrupción generalizada de muchos gobiernos y de las burocracias estatales, para mediados de la década de 1980 los donantes comenzaron a canalizar asistencia a través de una amplia gama de organizaciones civiles y ONG que, de hecho, habían criticado frecuentemente los recortes en el gasto social público que formaban parte de los PAE. En la misma perspectiva, César Montufar señala que la preocupación manifestada por los organismos multilaterales fue vista con “sospecha” por los países en desarrollo, ya que éstos temían que el énfasis dado a las políticas distributivas internas obstaculizaría la estrategia de desarrollo industrial, y por tanto, dejaría trunco el proyecto de consolidación de economías independientes en los países llamados “en desarrollo”. Desde ese momento, “los pobres ingresaron al paradigma del desarrollo internacional en un momento de aguda disputa entre los países donantes y los países receptores de asistencia (PRA)” (Montufar, 2002:1345).

Los efectos económicos y sociales que produjeron estas medidas, fueron perversos y se reflejaron con el deterioro de los estándares de vida en la región y en la profundización de las inequidades sociales, contribuyendo a un incremento en la desigualdad y en la pobreza en América Latina, precarizándose el empleo e incrementándose la inseguridad y la inequidad (Stiglitz, 2003, North, 2008, Kay, 2007). Tal situación se evidenció en el incremento de la pobreza en la región al pasar del 43% en 1986 al 46% en 1990 (alrededor de 196 millones de personas) (Boron, 2003:7), y también en el cambio drástico en los indicadores socioeconómicos de varios países en vía de desarrollo, tal como lo manifestó el estudio de Weisbrot, et al., (2000) que reflejó cómo por ejemplo, los indicadores socioeconómicos en dos periodos de tiempo: 1960-1980 y 1980-2000, produjeron una desaceleración en el crecimiento y un descenso para casi todos los indicadores socioeconómicos de las dos últimas décadas en comparación con las décadas previas. Datos atribuidos al efecto de la llamada “crisis de la deuda externa” y a la puesta en marcha de las políticas neoliberales a partir de los 90.

### *La urbanización de la pobreza*

Al escenario expuesto en precedencia, se sumó la “urbanización de la pobreza”, un fenómeno atribuido entre otras cosas, a la masificación del proceso migratorio del campo a la ciudad que se inició a finales de los años cincuenta, repercutió en las décadas

posteriores y que se mostró más claramente en la región en los años noventa, como producto de los programas de ajuste estructural, tal como lo argumenta Kay (2007), al decir que a pesar que las cifras indicaban que la proporción de personas pobres es aún mayor en las áreas rurales que en las urbanas, en términos absolutos, la pobreza se ha trasladado a las zonas urbanas a causa de las altas tasas de migración de las zonas rurales.

En efecto, según Arriagada (2000) a finales de los años noventa, seis de cada diez pobres habitaban en zonas urbanas, situación que convierte a América Latina en la región en desarrollo que mejor ejemplifica el proceso mundial de “urbanización de la pobreza” (por contraste con Asia y África donde la mayoría de sus poblaciones pobres aún se encuentran en el medio rural). Las cifras de aquel tiempo indicaban que la mayoría de los pobres de la región se encontraban en el medio rural hasta principios de los años ochenta (73 millones). Como resultado del negativo impacto social que tuvo la “crisis de la década perdida” y del avance del proceso de urbanización, la pobreza pasó a localizarse mayoritariamente en zonas urbanas a mediados de los ochenta, con alrededor de 94 millones de personas. Durante el período posterior de mejoramiento económico social, la urbanización de la pobreza prosigue manifestándose, hasta estabilizarse alrededor del 62% entre 1994 y 1997 (como consecuencia de un nuevo incremento del número de pobres rurales) (Tabla 5). Claro está, que ello no exime que la incidencia de la pobreza sea más aguda entre los habitantes del medio rural.

**Tabla 5. América Latina (1970-1997):Evolución de la pobreza urbana**  
(Números absolutos y porcentajes)

	1970	1980	1986	1990	1994	1997
<b>POBLACION POBRE</b>						
Total	119.800	135.900	170.200	200.200	201.500	204.000
Urbana	44.200	62.900	94.400	121.700	125.900	125.800
Rural	75.600	73.000	75.800	78.500	75.600	78.200
Urbanización de la pobreza	36.9	46.3	55.5	60.8	62.5	61.7

Fuente: Arriagada (2000)

Arriagada (2000) indica que a finales de los años noventa, los mayores porcentajes de pobreza rural coinciden con países que experimentan ritmos de urbanización más acelerados, asociados a un aporte más relevante de la migración rural, como Colombia, Honduras y Bolivia (Tabla 6).

**Tabla 6. AMERICA LATINA (AÑOS 90): PAISES CLASIFICADOS SEGUN TASA DE URBANIZACIÓN 1990-2000 Y PORCENTAJE DE POBREZA RURAL 1997**

% de Pobreza rural	Tasa anual de Urbanización	
	Lenta (Menos de 0.60)	Rápida (Más de 0.60)
Bajo (menos de 30%)	Chile Argentina Uruguay	Costa Rica
Medio (30% a 50%)	Venezuela	Brasil Panamá El Salvador República Dominicana
Alto (Más de 50%)	México Perú América Latina	Colombia Honduras Bolivia

Fuentes: CEPAL (1999); Naciones Unidas (1998) **citado en Arraigada 2000**

Para López y Núñez (2007), esta “urbanización de la pobreza”, se ha dado esencialmente, porque los migrantes rurales tienen la expectativa de obtener mejores oportunidades de educación, empleo, calidad de vida, ingreso monetario, etc. en las ciudades, en relación con la situación que enfrentan en el campo respecto a las mismas variables. Pero no sólo es el espejismo de una mera expectativa. A la postre, en términos intergeneracionales, los migrantes terminan quedándose en las ciudades, pues la calidad de vida, los ingresos y los activos que acumulan, terminan siendo efectivamente superiores a los que hubieran alcanzado quedándose en el campo.

En este contexto, la urbanización de la pobreza indujo a que los programas de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe se dirigieran tanto a las áreas urbanas como rurales. A ello, se adicionó que la atención de las áreas urbanas se facilitó en términos operativos de los programas (menor dispersión de la población) y de focalización (cinturones de miseria localizados alrededor de las ciudades), por no mencionar consideraciones de tipo político – electorero (Escobal y Ponce, 2000).

#### *El rol de los organismos internacionales*

En el marco de las políticas de ajuste estructural, vale destacar a tres actores internacionales por su incidencia en el fortalecimiento de las políticas e instrumentos para la superación de la pobreza. Son ellos: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1960 y su sede central es en Francia.

En 1987 la UNICEF publicó el informe “Ajuste con Rostro humano” que de manera crítica indicó los problemas generados por las políticas de ajuste estructural y propuso alternativas a las recomendaciones de estabilización y ajuste estructural adoptadas por el FMI y el BM desde los años setenta. En este documento se defendía la necesidad de una estabilización económica (ajuste ortodoxo, preconizado por el FMI) y de un ajuste estructural (ajuste orientado hacia el crecimiento, preconizado por el BM), pero se iba más allá defendiendo que dicho ajuste habría de hacerse garantizando la protección de los grupos vulnerables, es decir, que toda la población viese cubiertas sus necesidades básicas de nutrición, salud y educación (Cornia et al., 1987: 163-166).

En esa directriz, la aplicación de una serie de medidas concretas dependerían de cada país y deberían corresponderse con los principales elementos del enfoque “ajuste con rostro humano” propuesto por la UNICEF, los cuales eran encaminados a promover estrategias y políticas en todos los niveles, no solo de crecimiento sino también de erradicación de la pobreza y mejoramiento del nivel de vida de los sectores más vulnerables de los países en desarrollo. En ese escenario se propusieron: macropolíticas expansivas graduales, dirigidas a conseguir la estabilización; mesopolíticas selectivas, que garantizaran la satisfacción de las necesidades básicas y promoviesen el desarrollo económico; políticas sectoriales de reestructuración del sector productivo, priorizando las actividades de pequeña escala; políticas destinadas a incrementar la equidad y eficiencia del sector social; programas compensatorios, para proteger los niveles básicos de vida, salud y nutrición, antes que los efectos positivos del crecimiento generado llegasen a los grupos vulnerables; seguimiento regular de los niveles de vida, salud y nutrición de los grupos vulnerables durante el ajuste (Cornia et.al.,1987:166-173).

De este modo, las acciones de la UNICEF bajo las postulaciones del enfoque con rostro humano, fueron decisivas para que en 1990 organismos como el BM y el PNUD cambien su mirada hacia la pobreza y fortalezcan acciones más claras para abordar esta problemática. La publicación de dos informes por parte de estos organismos, marcarían una renovación importante en las directrices de los programas.

El BM con el “Informe sobre el Desarrollo Mundial”, reconoció las consecuencias negativas del ajuste estructural sobre los pobres y expuso un renovado

interés por la pobreza al “reconocer e impulsar proyectos antipobreza focalizados en la protección de los más pobres en el corto plazo, pero en combinación con una política de reactivación económica que buscaba aumentar la producción y reducir los costos de la mano de obra” (Spicker, et al., 2009: 42). Por su parte, el PNUD en su primer “Informe de Desarrollo Humano” recogió las ideas básicas del *ajuste con rostro humano*, lo que marcó el inicio de una nueva etapa en la estrategia de desarrollo de las Naciones Unidas, según la cual el desarrollo humano iría más allá de la satisfacción de las necesidades básicas ya que compaginaría la producción y distribución de bienes de consumo con la expansión y uso de las capacidades humanas, incluyendo además un proceso dinámico de participación social, lo que lo convertiría en un concepto válido tanto para países desarrollados como subdesarrollados (PNUD, 1990: 8-12).

En esa perspectiva, el PNUD propuso el “Índice de Desarrollo Humano” (IDH)<sup>43</sup> que se convirtió en un importante instrumento de nodalidad para medir el desarrollo mediante la combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos. Lo innovador del IDH fue la creación de una estadística única que serviría como marco de referencia tanto para el desarrollo social como para el económico.

Tomando como base el Primer Informe de Desarrollo Humano, el PNUD siguió produciendo informes anuales<sup>44</sup> centrados en temáticas concretas que contienen recomendaciones de políticas públicas y acciones colectivas necesarias para ampliar las opciones de las personas en un territorio determinado. Dentro de estos, se destaca el Informe de Desarrollo Humano de 1997 denominado “pobreza” porque presta una atención especial a este fenómeno al identificar el desarrollo humano como la negación de la pobreza. Así define la pobreza como la denegación de opciones y oportunidades básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana, creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad y respeto por sí mismo y de los demás (PNUD,

---

<sup>43</sup> El IDH define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión (denominados objetivos) y luego muestra la posición de cada país con relación a estos valores objetivos, expresados mediante un valor entre 0 y 1 (<http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>)

<sup>44</sup> 1992: Desigualdad; 1993: Sociedad civil; 1994: Cumbre Social; 1995: Género; 1996: Crecimiento; 1997: Pobreza; 1998: Consumo; 1999: Mundialización; 2000: Derechos Humanos; 2001: Tecnología; 2002: Democracia; 2003: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio; 2004: Cultura; 2005: Cooperación internacional; 2006: Poder, pobreza y crisis mundial del agua; 2007/2008: Cambio Climático; 2009: Movilidad; 2010: Esperanza de Vida y Escolaridad; 2011: Sostenibilidad y Equidad; 2012: Futuro Sostenible; 2013: Progreso Humano.

1997: 2-14). Además, hace énfasis en la multidimensionalidad de la pobreza, destacando entre las principales dimensiones, la vida breve, el analfabetismo, la exclusión social y la falta de medios materiales.

Por su lado, la OCDE en 1996 a través de su Comité de Asistencia, enfocó sus estrategias a un esquema de Objetivos Internacionales del Desarrollo, los cuales serían ampliados y definidos en el 2000 como los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” por la Asamblea General de las Naciones Unidas. A dichas acciones, se unieron una serie de conferencias internacionales promovidas por el Sistema de las Naciones Unidas, las cuales, han repercutido positivamente al debate de la pobreza. Entre ellas, la más destacada de la década fue la Cumbre Mundial para el Desarrollo Humano, celebrada en Copenhague en 1995, en la cual se establecieron acciones para la reducción de la pobreza. Le siguió en 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas que declaró ese año el “Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza”.

Con la proclamación del “Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza” (1997-2006), el tema de la pobreza entra en boga a nivel mundial.

### *La globalización y las políticas antipobreza*

En la actualidad se asiste a la manifestación última de la hegemonía neoliberal, la “globalización” (Gigli, 1999), un fenómeno reciente, que marca profundamente el entorno económico del mundo, y evidencia cada vez más, la creciente interdependencia que se produce entre los diferentes países en aspectos sociales, económicos y políticos. Según Guy Peters, un componente central del argumento de la globalización es que el creciente poder de los mercados internacionales ha vuelto impotente al Estado para ejercer la gobernanza al interior de su propio territorio (Peters, 2007:3). Es decir, el mercado se convierte en el instrumento de interacción entre el Estado y la sociedad. Y la coordinación entre actores públicos y privados tanto a nivel nacional como internacional, se toma como la estrategia clave para poner en marcha las políticas públicas.

Bajo este escenario se inscriben las políticas de lucha contra la pobreza contemporáneas. Con el legado de las acciones emprendidas en la década de los noventa,

a partir del 2000 y hasta la actualidad, la preocupación internacional por la pobreza está en su punto más alto. La celebración en Nueva York de la “Cumbre del Milenio”, es un buen ejemplo de la renovación en la forma tradicional de gobernar de las naciones, al coordinar acciones estratégicas para un bien común: la superación de la pobreza. De ahí que la formulación conjunta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se tornó en la hoja de ruta para que 189 dirigentes de diferentes naciones se comprometieran a emprender acciones para: la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la mortalidad infantil, la salud materna, el avance del VIH/sida y el sustento del medio ambiente.

En el tema concreto de la pobreza, el Objetivo 1 de los ODM, reza: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” y tiene como meta “reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día”. Esto tiene incidencia en las agendas gubernamentales a nivel global y se constituye en el marco de referencia de los organismos multilaterales de cooperación al desarrollo. Así, mecanismos como la innovación, el emprendimiento y la formalización para mejorar la productividad y la competitividad de las Mipymes en el mercado internacional, son el marco de referencia de los países en vía de desarrollo para enfrentar un mercado cada vez más globalizado. Tal y como lo señala Zuleta (2011: 220), al decir que “en este período se combinaron las políticas de competitividad con las de apoyo a las pymes, dando a las segundas, en la práctica, un carácter dependiente”. Lo que explica porqué en las dos últimas décadas, las políticas “antipobreza” en los países en vía de desarrollo, han adoptado un enfoque productivista y economicista dirigido esencialmente a la generación de ingresos.

Así lo indican también investigaciones recientes que intentan clasificar las políticas actuales de lucha contra la pobreza. Por ejemplo, Zucardi (2008:130), resalta tres tipos de políticas: - Políticas de promoción económica local (empleo productivo, apoyo a las Pymes, crédito a pequeños productores, apoyo a la economía social o solidaria).-Políticas locales de bienestar social (salud, educación, alimentación). Y- Políticas urbanas y del territorio (vivienda, mejoramiento de barrios). Dichas políticas han incorporado instrumentos esencialmente de tipo económico que se plasman en programas de generación de ingresos y empleo, agrupados según Escobal, y Ponce (2000:6), en las siguientes tipologías:

i.) Transferencias en dinero. Estos programas no son muy comunes en América Latina pero sí se dan en los países de Europa del Este, normalmente asociados al número de hijos, aunque con límites. Aunque, difiriendo un poco con el autor, en Colombia sí se aprecian éste tipo de programas con el Programa “Familias en Acción”, actualmente vigente, que entrega subsidios en dinero para ayudar a las familias más necesitadas que tengan hijos en edad escolar.

ii.) Subsidios alimenticios. En este tipo se pueden incluir programas como el del vaso de leche, los comedores populares, aunque también la entrega de alimentos no procesados. Por ejemplo, en Colombia los subsidios alimenticios son muy comunes en las Alcaldías, como es el caso de del programa “vaso de leche” de la Alcaldía de Medellín.

iii.) Programas de empleo temporal. Suponen la programación de inversiones del sector público en zonas pobres, en los que se utiliza mano de obra local a la que se le remunera por su trabajo. En el caso colombiano, muchas empresas multinacionales como las petroleras, utilizan mano de obra local

iv) Programas de inversión en infraestructura pública. Al igual que el anterior se basan en la programación de inversiones del sector público en infraestructura económica y social que mejoren las condiciones de vida actuales de la población, o aumenten la capacidad de generación de ingresos de grupos pobres, programas de auto-empleo basados en otorgamiento de crédito y fortalecimiento de formas asociativas de producción.

Para los citados autores, los programas del tipo i) y ii) apuntan directamente al alivio inmediato de algunas de las consecuencias de la pobreza, mientras que los programas del tipo iii) y iv) se dirigen más bien a mejorar de manera permanente la capacidad de generación de ingresos de los pobres. Es necesario notar que pocas veces se considera dentro de este segundo grupo de programas los que se concentran en la inversión en educación y salud para los grupos más pobres.

Peticara (2012:6) señala que en los últimos 10 años, el tratamiento de la pobreza en varios países de América Latina (incluido Colombia), presenta particularidades en lo que respecta tanto a su evolución como también al estilo y tipo de políticas sociales. De ahí que el combate a la pobreza y el dar oportunidades de movilidad social (facilitando el acceso a la educación y salud) a la población, han sido temas muy presentes en las agendas de política pública en la mayoría de los países de la región. Para la autora, el

crecimiento y la generación de empleo son una condición necesaria pero no suficiente para lograr cambios importantes en la distribución del ingreso y mayor permeabilidad entre los distintos estratos sociales. En esa dirección, señala que las estrategias de combate a la pobreza en América Latina se han cimentado en cuatro pilares:

- Importantes inversiones en educación y salud, no solo para ampliar y universalizar la cobertura sino también asegurando mejoras importantes en la calidad de provisión.
- Inversión en infraestructura y servicios básicos.
- Modernización del Estado, ya sea agilizando el acceso a subsidios y pensiones, mejorando sistemas de información y registro, el sistema impositivo, agilizando trámites y permisos, etc.
- Programas de transferencias directas (condicionadas/no condicionadas). Tres ejemplos conocidos en este punto son los Programas “Oportunidades” en México, “Bolsa Familia” en Brasil y “Chile Solidario” en Chile. Se incluye “Familias en Acción” en Colombia.

### **Los instrumentos de nodalidad: la información sobre la pobreza**

Las políticas públicas se alimentan de la información proporcionada por el Estado, las agencias internacionales y ONG, sobre el problema que pretenden enfrentar. En ese sentido, las estadísticas, se convierten en el instrumento de nodalidad (Hood, 1986) básico para proporcionar datos cuantitativos de la población objetivo. De cierto modo, los datos proporcionados permiten monitorear los impactos que las políticas van dejando en el tratamiento de la problemática. Sobre ello, se aprecia que en Latinoamérica el método utilizado para medir la pobreza es el de ingresos, basado en la línea de pobreza, que se convierte en el instrumento específico por excelencia para abordar el tema. Sin embargo, mucho se ha debatido en torno a la efectividad de este método de medición. Por lo cual, a partir del 2000 se pone en marcha el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), un instrumento más integral que evalúa la incidencia de carencias básicas en la población, en aspectos como la vivienda, el acceso al agua potable y al saneamiento, y la educación.

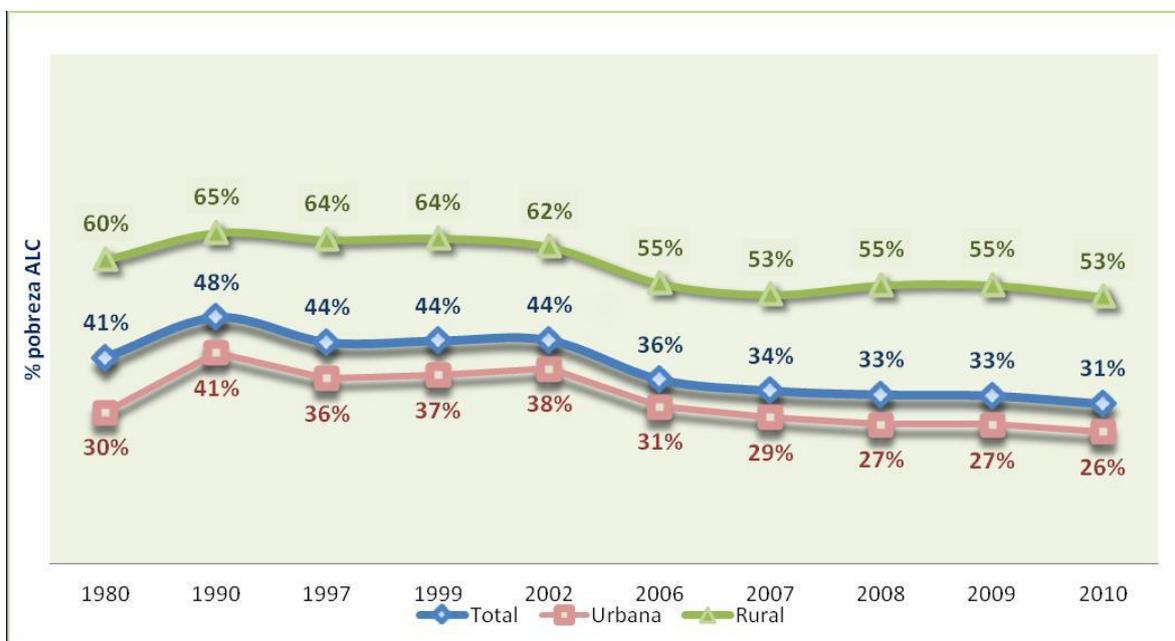
#### *Las estadísticas*

América Latina registra a partir del 2000, resultados alentadores en la evolución de la pobreza. Según el informe de la FAO (2013:23) al terminar la primera década del siglo XXI, la pobreza (o sea, la población cuyos ingresos son menores a la línea de pobreza), llegó a 177 millones de personas (30 %), y la indigencia a unos 70 millones (12 %). La

pobreza rural por su parte, alcanzó a un 53 % de la población rural, es decir, unos 63 millones de personas, de los cuales, 36 millones (30 %) son considerados indigentes.

En efecto, como lo muestran los Gráficos 1 y 2, los años dos mil fueron positivos en materia de reducción de la pobreza tanto urbana como rural en la región, considerando que por primera vez en treinta años su incidencia disminuyó, y ello ocurrió en varios años sucesivos. Se trató en realidad de un período no más de cinco años, entre 2002 y 2007 en que las cifras tanto de pobreza como indigencia, cayeron en términos absolutos y relativos a nivel agregado. Luego entre 2008 y 2009, con el inicio y expansión de la crisis financiera internacional, y sobre todo con el alza de los precios de los alimentos, se produjo un repunte en materia de pobreza, particularmente de indigencia, que es el sector más directamente afectado por la inflación alimentaria, para terminar retrocediendo nuevamente en el año 2010. La pobreza rural, durante el mismo período, cayó en 10 puntos porcentuales (de 63% a 53 %) y la indigencia lo hizo en 8 puntos porcentuales (de 38% a 30 %). Esto significa que durante el decenio unos 15 millones de personas abandonaron la condición de pobres en las zonas rurales y entre ellos, 11 millones dejaron de pertenecer a la categoría de pobres extremos (FAO, 2013).

**Gráfico 1 Población bajo línea de pobreza. Período 1980-2010 (%)**



Fuente: CEPAL, 2010a (Anexo Estadístico), citado en FAO (2013)

**Gráfico 2 Población bajo línea de indigencia. Período 1980-2010 (%)**



Fuente: CEPAL, 2010a (Anexo Estadístico), citado en FAO (2013)

Ahora bien, ésta caída de la pobreza tanto urbana como rural, según la FAO (2013:32), soportada en los estudios de la CEPAL (2009, 2011), es atribuida fundamentalmente por una combinación de tres factores: aumento en los ingresos laborales, aumento de las transferencias públicas hacia los sectores más vulnerables y el llamado “bono demográfico”, es decir, un menor número de dependientes por trabajador activo. Evidentemente la proporción en que esos factores se combinan son variables entre países y también entre períodos.

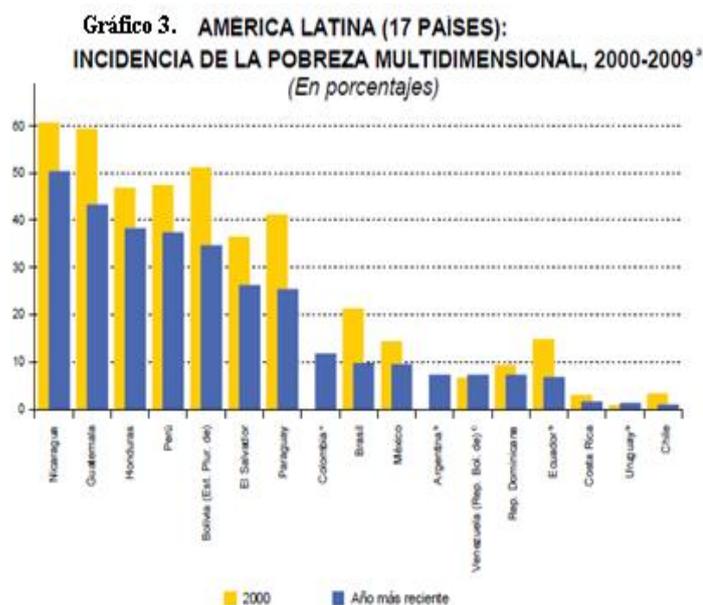
La necesidad de adoptar una mirada complementaria al enfoque monetario para la medición de la pobreza, y para tener estadísticas más aterrizadas a la realidad, condujo a que en América Latina se produzcan cifras asimilables a la noción de pobreza multidimensional, por medio de la aplicación del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que evalúa la incidencia de carencias básicas en la población, en aspectos como la vivienda, el acceso al agua potable y al saneamiento, y la educación<sup>45</sup>.

En esta perspectiva, la investigación realizada por la CEPAL en 17 países en el 2010, presentada en el documento “Panorama Social de América Latina 2010”, expone los resultados del análisis de la pobreza bajo el enfoque multidimensional, evidenciando una amplia gama de incidencias de la pobreza multidimensional, que según el informe,

<sup>45</sup> Como se lo explicó en el capítulo anterior, éste método considera como pobres a los que tienen dos o más privaciones en los ámbitos evaluados.

se asemeja a grandes rasgos, a la que se obtiene mediante el uso de una medición de pobreza monetaria. Así las cosas, los países con mayores tasas de pobreza multidimensional (Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua), también son los que presentan mayores tasas de pobreza monetaria. En el otro extremo, la incidencia de la pobreza multidimensional alcanza sus menores valores en Chile, Costa Rica y Uruguay (área urbana), tres países que también se caracterizan por tener las incidencias más bajas de pobreza monetaria.

De acuerdo a estos datos, en la última década, prácticamente todos los países de la región mostraron una reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional, que en seis casos, como Colombia, superó los 10 puntos porcentuales (Gráfico 3). La pobreza multidimensional solo no disminuyó en algunos de los países con incidencias inferiores al 10%, lo que es esperable dado que varios de los indicadores utilizados probablemente se encuentran en su límite inferior (CEPAL, 2010: 16).



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>3</sup> El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El período 2000 corresponde a la encuesta más cercana disponible al año 2000, y el período 2009 a las encuestas más recientes disponibles entre 2006 y 2009.

<sup>4</sup> Área urbana.

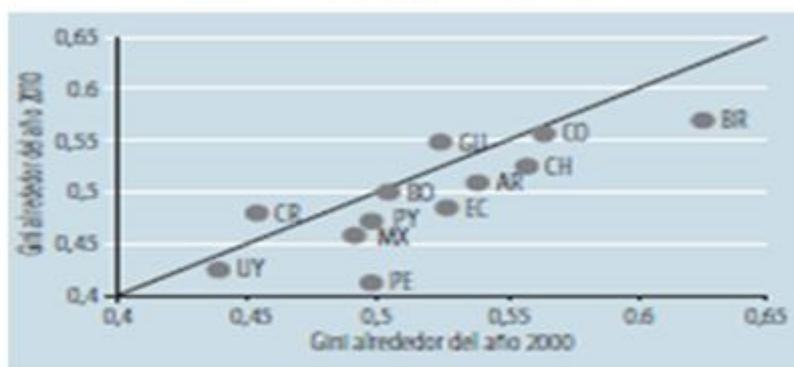
<sup>5</sup> Las encuestas disponibles alrededor de 2000 no permiten hacer una estimación comparable de pobreza multidimensional.

Ante dichos resultados, el informe aclara que se debe tener en cuenta que la evaluación multidimensional de la pobreza efectuada, está fuertemente acotada a ciertas carencias materiales, que son las que las encuestas de hogares de la región permiten cuantificar; por lo cual, recomienda que para sacar un mayor provecho del enfoque multidimensional es

necesario complementar el análisis de las carencias materiales con el de las privaciones en otros ámbitos del bienestar, para lo que se requiere fortalecer las fuentes de información actualmente disponibles.

Frente a los reportes de la CEPAL, Peticara (2012) observa que la distribución del ingreso no ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas en América Latina, aun cuando las tasas de pobreza extrema y otros indicadores de desarrollo humano básico han mejorado de manera notable, fundamentalmente como producto de la aplicación de políticas de transferencias condicionada y de fuertes inversiones en el sector salud y educación. No necesariamente las economías con menores tasas de pobreza son las que tienen mejor distribución del ingreso. Por ejemplo, Uruguay es el país con mejores indicadores de pobreza y con mejores indicadores de distribución del ingreso. Chile y Argentina, por el contrario, países con tasas de pobreza muy bajas, son parte del grupo de países donde el coeficiente de Gini es superior a 0.5. Todos los países, con excepción de Costa Rica y Guatemala, muestran una reducción positiva, aun cuando pequeña, en este coeficiente en los últimos 10 años como lo muestra el Gráfico 4.

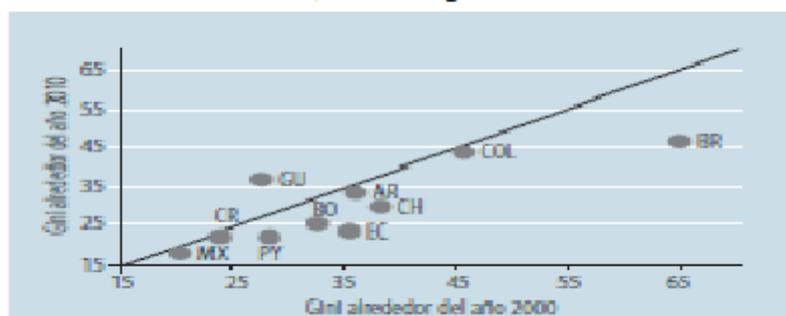
**Gráfico 4 Evolución del Coeficiente de Gini**



**Fuente: Peticara (2012)**

De la misma forma, la autora señala que la reducción en cuanto a los ingresos del 10% más rico con respecto al 10% más pobre, fue aún más drástico, dando cuenta de importantes políticas de apoyo a la población de menores recursos. Perú y Ecuador, por ejemplo, redujeron esta brecha en 43% y 32% respectivamente. Reducciones menos importantes, pero aún altas en torno a 20-30% se registran en Brasil, Bolivia Uruguay y Chile, mientras que en Guatemala este guarismo aumenta en un 30% en el periodo de 1998 -2006, tal como se indica en el Gráfico 5.

**Gráfico 5 Razón de ingreso 90/10**



Fuente: Peticara (2012)

Si bien las cifras reportadas no son extraordinarias, tienen un marcado contraste con las correspondientes a décadas anteriores que muestran especialmente entre 1970 a 1990, un incremento notable de la pobreza en América Latina, medida también por la línea de pobreza, al pasar del 40% al 46% (Tabla 7). Luego del estallido de la crisis de la deuda externa y la puesta en marcha de las políticas de ajuste y estabilización, la regresión social cobró más fuerza.

**Tabla 7. Evolución de la pobreza en América Latina 1960-1990.**

Año	%	No. De personas
1960	51	110 millones
1970	40	-
1986	43	-
1990	46	196 millones

Fuente: Elaboración propia con base en Boron (2003).

### *De las cifras a la realidad*

Las estadísticas reportadas producen un monitoreo de la pobreza y se convierten en importantes indicadores para determinar los avances y retrocesos en la materia. Sin embargo, han propiciado una serie de debates en torno a su consistencia. Así lo indican diversas investigaciones e informes que señalan además de las fallas encontradas en las cifras emitidas, las fallas en el abordaje tanto de la pobreza rural como urbana.

El trabajo presentado en el libro *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies* editado por Sundaram y Chowdhury (2011) en colaboración con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, sostiene que la medición de la pobreza desde diversas fuentes produce resultados diferentes (incluso hay irregularidades dentro de las distintas fuentes), lo que conduce a afirmar que sin un análisis verdaderamente preciso, la reducción de la pobreza se vuelve aún más

complicada. Esto lo demuestra uno de los autores del texto, Sanjay Reddy, al exponer las deficiencias metodológicas de medición de la pobreza en los últimos cálculos de la pobreza mundial realizada por el BM, que indica cómo en el 2008 este organismo calculó la pobreza sobre la base de una nueva línea de pobreza de US\$ 1.25, que para el investigador, es una línea de pobreza no solo errónea y poco útil, sino además es problemática para fines políticos. Y por tanto, afirma que se debe dar poco peso a las estimaciones de pobreza del BM en el seguimiento del primer Objetivo de los ODM de reducir la pobreza y el hambre a la mitad desde 1990 a 2015. Es decir, se requiere tener en cuenta las características propias de los países, lo que a nuestro modo de ver, sería un paso importante para obtener cifras más ajustadas a las realidades de la región.

El *Informe sobre la pobreza rural 2011*, presentado por el FIDA, aborda cifras diferenciadas de pobreza. Reporta que la población del mundo en desarrollo sigue siendo más rural que urbana: alrededor de 3100 millones de personas, o sea, el 55% de la población total, vive en zonas rurales. Pese a los enormes progresos conseguidos en la reducción de la pobreza en algunas partes del mundo durante el último par de decenios—sobre todo en Asia Oriental—, todavía hay alrededor de 1400 millones de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día, y cerca de 1000 millones de personas padecen hambre. Al menos el 70% de la población muy pobre del mundo es rural, y una gran proporción de las personas pobres y hambrientas son niños y jóvenes. Este estudio advierte, que es probable que ninguno de estos hechos cambie en el futuro inmediato, a pesar de la urbanización generalizada y los cambios demográficos en todas las regiones. Asia Meridional, que tiene el mayor número de población rural pobre, y África Subsahariana, donde la incidencia de la pobreza rural es la más elevada, son las regiones más afectadas por la pobreza y el hambre.

Por lo tanto, los niveles de pobreza varían considerablemente, no sólo entre regiones sino también dentro de los países. En las regiones de América Latina y el Caribe y Oriente Medio y África del Norte, hay solamente 11 y 6 millones de personas respectivamente, que viven en situación de extrema pobreza. Ante estos datos, el FIDA opina que “es probable que las cifras sean considerablemente más elevadas si se mide la pobreza en relación con las líneas nacionales de pobreza en lugar de hacerlo en relación con la línea de pobreza comparable internacionalmente de 1,25 dólares al día” (FIDA, 2011:16). Este planteamiento concuerda con lo manifestado por Reddy (2011) en cuanto

a los problemas conceptuales y metodológicos que se están presentando en el examen de la pobreza, lo cual requieren la adopción de un método totalmente diferente que necesita una coordinación internacional de las instituciones clave involucradas, que tenga en cuenta las particularidades y especificidades de los países.

El *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD 2010, registra según el IPM, que la tercera parte de la población de 104 países en desarrollo, o alrededor de 1.750 millones de personas, viven en la pobreza multidimensional. Esta cifra supera a los 1.440 millones de personas que (bajo el enfoque de ingresos) viven con menos de US\$1,25 al día en esos países, pero es menor al número de personas que vive con menos de US\$2 al día (PNUD, 2010:8). Lo que refleja una diferencia no solo entre estas dos medidas de alrededor de 30 millones de personas que sufren pobreza en el mundo, sino también en la caracterización de quienes son "los pobres".

El primer informe emitido de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* presentado en el 2011 por la ONU, observa que aunque muchos países han demostrado que es posible progresar, es necesario intensificar los esfuerzos y orientarlos hacia los más necesitados: los que viven en pobreza extrema y los que están en desventaja por razón de su sexo, edad, grupo étnico o discapacidad. En este sentido, advierte que “las diferencias de progreso entre áreas urbanas y rurales siguen siendo abrumadoras” (ONU, 2011:5). Esta apreciación es compartida por la Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural (2003), al señalar que este tipo de reportes han generado una creciente conciencia entre las agencias nacionales e internacionales de desarrollo, en cuanto a que las metas de reducción de la pobreza no podrán ser alcanzadas si no se logra reducir la pobreza rural.

Martine Dirven (2007), al analizar los objetivos del desarrollo del milenio en su primera meta de reducción de la pobreza y del hambre con una mirada específicamente rural y agrícola, encuentra que la mayoría de países, no han progresado lo suficiente, en especial en las zonas rurales, debido a que en la región no se le ha dado mucho énfasis ni tampoco en los mismos ODM que, excepto por los objetivos relacionados al agua potable y alcantarillado, no hicieron consideraciones especiales en cuanto a la población rural, porque entre otras cosas:

Lo que se considera como “población rural”, responde a criterios diversos, arbitrarios y dicotómicos. La “población rural” de América Latina obedece a

la sumatoria de la población que se categoriza como “rural” según el criterio de cada país. Hay áreas denominadas rurales, pero que responden a una frontera ficticia y arbitraria, y en realidad son urbanas (...) “rural” no es, ni de lejos, un concepto definido de manera homogénea por los países y que, si bien se puede considerar a “rural” como una suerte de antítesis a la concentración y densidad poblacional urbana, se conforma de manera muy heterogénea a través del espacio (2007:13-22).

Sumado a lo anterior, la investigación realizada en 1995 por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Somalia, Oriente Próximo y África del Norte, complejiza aún más el asunto, al evidenciar cinco tipos de pobreza: i.) Pobreza intersticial, son enclaves de pobreza, en contextos de poder, riqueza y propiedad de bienes, caracterizados por su privación y enajenación de los bienes materiales; ii) Pobreza periférica, se localiza en áreas marginales, principalmente entre los pequeños agricultores y los sin tierra, sobre todo en tierras altas de algunas regiones y en tierras agrícolas marginales; iii) Pobreza traumática o esporádica, es aquella causada por calamidades naturales o sociales, como las guerras, sequías, inundaciones, plagas y desplazamientos laborales que pueden producir pobreza ocasional con serias incidencias de desnutrición; iv) Pobreza por hacinamiento, surge generalmente a partir del crecimiento poblacional en áreas de alta productividad agrícola que mantienen a grandes poblaciones rurales; y, v) Pobreza endémica, es aquella causada por baja productividad y una base de recursos pobres, que resultan en: bajos ingresos, desnutrición y problemas de salud.

### **Balance: el escenario internacional en la instrumentación de la política**

A partir del contexto internacional, se pasó revista a la evolución de las políticas e instrumentos desarrollados en Latinoamérica para luchar contra la pobreza rural. Esto llevó por un lado, a interrelacionar a las políticas sociales, la pobreza y los modelos de desarrollo establecidos en América Latina y a determinar las principales políticas e instrumentos instaurados en cada época para tratar la problemática. Igualmente, dejó ver los principales actores involucrados en este proceso. Por otra parte, se pudo situar el origen del instrumento que estructura la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia (1997-2013), o sea, “la microempresa”.

En primer lugar, la evolución de las políticas e instrumentos encaminados a luchar contra la pobreza, se han producido en sintonía con los diferentes modelos de

desarrollo promulgados en la región. En ese sentido cada modelo de desarrollo contiene una concepción explícita de la cuestión social y de la problemática de la pobreza. Desde posturas desarrollistas, hasta perspectivas neoliberales, han incidido en los instrumentos adoptados para tratar la pobreza. En general, se puede ver que las políticas han incorporado instrumentos esencialmente de tipo económico que se plasman en programas de generación de ingresos y empleo.

A estas dinámicas han contribuido estrechamente las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), partiendo del BID y el BM, el FMI y el FIDA (éste último especialmente para el caso de la pobreza rural), los cuales, mediante empréstitos han cofinanciado las políticas de los países Latinoamericanos. Colombia es un ejemplo de ello, como se muestra en la Tabla 8. Estas relaciones condicionan el diseño y la implementación de las políticas, a modo de una gobernanza jerárquica, al estar direccionados técnica y operativamente por dichos organismos.

En su forma actual, las políticas de lucha contra la pobreza rural, toman el trazo de los “Objetivos del desarrollo del Milenio”. Por ello, muestran una expansión de programas encaminados al alivio de la pobreza inmediata, la transferencia condicionada, las microfinanzas y el desarrollo microempresarial, que tienen como base la productividad y la generación de ingresos, en un contexto de globalización en el cual, la apertura de mercados, la competitividad y las alianzas estratégicas, entre otros, son determinantes en las agendas gubernamentales y en las estrategias de los organismos de cooperación internacional. Las estadísticas reportadas recientemente van a la par con este proceso, al mostrar desde el 2000 y a lo largo de la década, una tendencia decreciente en la incidencia de la pobreza urbana y rural en la región. No obstante, la brecha entre la población urbana y rural, se mantiene.

Los instrumentos de nodalidad (información) utilizados para la medición de la pobreza, se concentran esencialmente en líneas de pobreza estandarizadas basadas en los ingresos. Este procedimiento ha sido criticado desde diferentes posturas al mostrar información sesgada de la problemática. Según éste método, si una persona pasa el umbral mínimo de ingresos o sea de US 1,25, entonces será catalogado como “no pobre” y por tanto, su pobreza se habrá resuelto. Al contrario, pensamos que la sola generación de ingresos, no trae implícito que automáticamente se facilite la satisfacción de las

necesidades básicas ni las capacidades de las personas, porque la gente puede percibir diferentes tipos de pobreza, como lo mostró el estudio del FIDA, que no pueden resolverse necesariamente a través de la generación de ingresos.

Ejemplo de lo anterior, es Colombia donde muchos pobladores rurales cuentan con ingresos que si bien les permite solventar sus necesidades básicas, debido a la complejidad del territorio en que se mueven, no pueden acceder a la educación, a servicios de salud o a factores de producción como la tierra. En otros casos, sus capacidades y titularidades se ven limitadas por los actores al margen de la ley (guerrilla, narcotraficantes, paramilitares) que vulneran sus derechos sociales, económicos y políticos. Como se sustenta en el siguiente capítulo.

En segundo lugar, se evidencia que el fomento de la microempresa, proviene de la década de los ochenta, en un momento de auge, en que la microempresa se presentó como el instrumento decisivo para luchar contra la pobreza. Este proceso fue impulsado por el BID, que se convirtió en un actor determinante en el jalonamiento de las políticas microempresariales en la región. En este punto, la simbiosis entre las políticas de lucha contra la pobreza y las políticas de desarrollo microempresarial son claras, porque la problemática de la pobreza es tratada desde una perspectiva monetaria.

En conclusión, la lectura del escenario internacional permitió examinar la movilización de una gama importante de instrumentos, para luchar contra la pobreza, que van tomando forma de acuerdo a los diferentes modelos de desarrollo que se van produciendo en América Latina. Los organismos de cooperación internacional apoyan estos procesos. En este marco, es trascendental la incidencia que el contexto internacional juega en la instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el periodo 1997-2013, porque es desde allí que se sientan las bases financieras y se proponen instrumentos para el desarrollo microempresarial en la región. En consecuencia, a partir de ese escenario, la política toma un direccionamiento jerárquico que baja al escenario colombiano, mediante una “dependencia de la trayectoria” institucional y política que contribuye a inscribir la “microempresa” como el instrumento clave para abordar la pobreza en el país, como se verá en el siguiente capítulo.

**Tabla 8. Modelos de desarrollo y su adopción en Colombia**

<b>Periodo</b>	<b>Modelo internacional</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Promotor</b>	<b>Adopción en Colombia (Algunos ejemplos)</b>
1960-1970	Desarrollista	Sustitución de importaciones	CEPAL	Programas para el fomento de “pequeñas unidades de producción”.
1970-1980	Enfoque integrado	Programas de Desarrollo Rural Integrado	BM	Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI)
1980-1990	Neoliberal	Programas de ajuste estructural  Programas Microempresariales	BM FMI BID	Programa DRI  Plan Nacional de Desarrollo de la microempresa (PNDM)
1990-2000	Neoliberal	Programas de Ayuda Condicionada  Programas Microempresariales  Fondos de Inversión Social” (FIS),	BM BID FIDA	Programa Familias en Acción  Proyecto Pademer  Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FSES)
2000-2012	Neoliberal	Programas de Ayuda Condicionada  Programas Microempresariales	BID FIDA	Programa Familias en Acción  Programa Oportunidades Rurales Proyecto Construyendo capacidades Empresariales

**Fuente:** esta investigación

## CAPITULO 3

### POLITICAS E INSTRUMENTOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA

#### **Introducción**

Con una herencia institucional y política emanada del contexto internacional, en Colombia se ponen en marcha una serie de políticas e instrumentos para tratar el tema de la pobreza tanto urbana como rural. En este proceso se ubica el momento en que la “microempresa” se inscribe como el instrumento clave para tratar la pobreza. En la primera parte, se describe la problemática y el contexto en que se sitúa la política. Luego, se examinan las diferentes políticas e instrumentos que el Estado colombiano ha puesto en marcha para luchar contra la pobreza, lo que ratifica la incidencia del contexto internacional en este proceso. Finalmente, se hace una discusión sobre el escenario nacional y las políticas e instrumentos desarrollados.

#### **La problemática: la pobreza**

Colombia es un país con una marcada pluralidad cultural y étnica, en la cual los grupos con mayor probabilidad de padecer pobreza rural se concentran en los pueblos indígenas y afrodescendientes, seguidos de los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra, los pequeños pescadores y artesanos, las personas desplazadas, los hogares encabezados por mujeres así como las comunidades raizales. El territorio donde se asientan dichas poblaciones presenta características “diversas, complejas y dinámicas” (Kooiman, 2005) que marcan las particulares y especificidades de la problemática de la pobreza en el país, y son el punto de referencia para el análisis de las políticas públicas.

La *diversidad*, expresada en la raza, religión, lengua, economía y organización política de las comunidades indígenas, negritudes, raizales, pueblos room o gitanos, y mestizos, así como las poblaciones de diferentes territorios, departamentos y municipios. La Constitución de 1991 reconoce formalmente a Colombia como un Estado diverso en lo cultural y en lo étnico y le asigna la responsabilidad de proteger esa pluralidad (Art.7). Esta diversidad se refleja en cifras, entre otros, en los 8 millones de afrocolombianos; 84

etnias o pueblos indígenas, que integran una población de 1.378.884 personas y en las 68 lenguas diferentes que se hablan en el país (Censo, 2005).

La *complejidad*, por los conflictos que se tejen en el escenario rural y que inciden directamente en el incremento de la pobreza. En Colombia, el conflicto armado interno que se desarrolla desde principios de la década de 1960 deja ver al Estado, las guerrillas, los grupos paramilitares y los narcotraficantes, en una serie de interacciones que han dejado por un lado, el desplazamiento forzado de un sinnúmero de población rural, la migración rural urbana, hechos de violencia, masacres, falsos positivos y todo tipo de actos de lesa humanidad, consolidando una guerra pertinaz difícil de resolver. Por otro lado, una serie de obstáculos sociales, económicos, políticos y ambientales han contribuido también a profundizar la situación de pobreza de los habitantes rurales y a ahondar aún más la brecha entre el campo y la ciudad. Así lo ratificaron los miembros del Grupo “Diálogo Rural en Colombia” (GDR) <sup>46</sup> reunidos el 6 de mayo del 2011 en Bogotá.

El *dinamismo*, por las interacciones, alianzas, modos de regulación y todo tipo de relaciones a multinivel producidas entre los diversos actores que en el sector rural confluyen y que tienen relación con diferentes variables como: la etnia (indígenas, negros, campesinos); la actividad productiva (agrícola, pesquera, pecuaria, minería, artesanal, etc.) y las formas de producción, colectiva: microempresas, famiempresas, cooperativas, etc.; individual: jornaleros, comercializadores, empleados, etc. A esto se une, las interacciones entre diversos actores públicos, privados y mixtos, a saber: políticos y terratenientes; narcotraficantes y políticos (“narcopolítica”); políticos y paramilitares (“parapolítica”); narcotraficantes y guerrilla (“narcoguerrilla”), reflejan de cierto modo, regulaciones compartidas, que en términos de Jan Kooiman, pueden relacionarse con formas de “cogobernanza” (Kooiman, 1993, 2005), por tratarse de alianzas estratégicas para compartir el poder e incidir en las políticas colombianas. Tal como se observa con los casos de Carimagua o el programa “Agro ingreso Seguro”, de los que se hablará más adelante, donde este tipo de alianzas y actos de corrupción, salen a relucir.

---

<sup>46</sup> Instancia creada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, y la Corporación Innovación Rural Para el Desarrollo (PBA) en el 2011. Está integrado por profesionales provenientes del mundo académico, del sector privado, de la cooperación, del sector no gubernamental y del gobierno

A grandes rasgos, esa es la realidad de la Colombia rural, y es allí donde se inscriben las políticas antipobreza como la del periodo 1997-2013. Ahora bien, no hay que desconocer que la política lleva implícita unos antecedentes que vale recordar, porque se trata de una época bastante particular, no solo por los avances constitucionales de 1991 y de los procesos de la descentralización, sino por los problemas productivos, sociales y políticos que la década de los noventa representó en el país y que incidieron notablemente en el incremento de la pobreza rural colombiana. De otra parte, el periodo en referencia, cubre una época de transición por la llegada del nuevo milenio, que indica una reorientación de las políticas e instrumentos, propuesta desde el escenario internacional para llegar efectivamente a los pobres, como se mostró en el capítulo anterior.

Diversas investigaciones (Molano A, 2013; Molano, D.,2010; Jaramillo, 2006; Fajardo, 2004,2011; Machado, 2004; Lora, et.al., 1995), han relacionado la pobreza colombiana de la década de los noventa con varias causas externas e internas como: el proceso de apertura económica, la eliminación de instrumentos de protección, el comportamiento de los costos de producción, en particular las tasas de interés y las rentas del suelo y el manejo de las tasas de cambio; la concentración de la tierra, el desempleo. A factores exógenos como: la caída del precio del café, la devaluación y la combinación de factores como: la reevaluación de la moneda, el bajo crecimiento en la agricultura y en la industria manufacturera, el modelo de desarrollo y el conflicto armado, entre otros. Todos esos aspectos se han conjugado e interrelacionado y se han expuesto como causantes del deterioro económico y social del país y del incremento de la pobreza especialmente rural.

No es el propósito de esta tesis hacer el análisis de cada una de las variables que han incidido en la pobreza, sino, más bien, realizar un bosquejo rápido de tres tópicos que a nuestro modo de ver, contextualizan *grosso modo*, la problemática de la política. Estos son: i.) El modelo neoliberal ii.) La concentración y tenencia de la tierra; y, iii) El conflicto armado. Aspectos fuertemente interrelacionados que dejan ver que la pobreza rural va más allá de las cifras presentadas, para inscribirse en un escenario que vale la pena precisar, para tratar de comprender la dimensión de este fenómeno en el país.

### *El modelo neoliberal*

En Colombia las políticas y programas sociales para luchar contra la pobreza, se han puesto en marcha en sintonía con los modelos de desarrollo implementados en América Latina. En consecuencia, las políticas están condicionadas por decisiones supranacionales y factores exógenos coyunturales que llevan a poner en marcha determinadas políticas económicas y sociales. En esa perspectiva, a finales de la década de los años ochenta, el modelo neoliberal entra en juego en la acción pública del país, consolidando un modelo de apertura e internacionalización de la economía, acompañado de la reducción del tamaño de Estado, la competitividad global y la focalización de los programas sociales.

A partir de ese momento, las políticas neoliberales introdujeron cambios relevantes en el plano económico, político e institucional del país, que dejaron como consecuencia, entre otras cosas, la reducción del gasto público en materia social, la quiebra de las empresas privadas, el desempleo, la privación de las empresas del Estado y el desmonte de las políticas y la institucionalidad establecida para el sector rural<sup>47</sup>.

En este escenario, el deterioro de la economía rural colombiana y su efecto más grande, la pobreza rural, no se hizo esperar y se convirtió en el efecto más relevante del modelo neoliberal, como lo afirma Jaramillo (2006) al sostener que las medidas neoliberales adoptadas por el gobierno han conducido a que la agricultura enfrente una crisis semipermanente, lo cual ha repercutido en una disminución considerable de la producción de alimentos en el país y en consecuencia, el aumento masivo de importaciones de estos<sup>48</sup>. Esto lo ratifica Puyana (2001:168), al mostrar que entre 1991 y 1997, la agricultura colombiana vio caer las tasas de crecimiento de la producción, el área cultivada, los rendimientos físicos, la productividad por trabajador y los ingresos en casi todos los renglones (a excepción de la minería). La tasa de crecimiento del producto agrícola descendió en mayor grado que los sectores considerados no transables, ampliándose la brecha entre aquella y éstos.

En efecto, al examinar las cifras del PIB para la década de los noventa, se nota las bajas tasas de crecimiento del PIB agropecuario, al crecer únicamente a una tasa

---

<sup>47</sup> Se liquidó el Instituto Nacional Colombiano de Reforma Agraria (INCORA); el Instituto Nacional de Pesca (INPA) y el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT).

<sup>48</sup>Según Mondragón (2006) la apertura impuesta en 1992, significó pasar de importar 7.000 toneladas de productos agropecuarios a 8.000.000 toneladas de estos.

promedio anual de 1.40% en comparación con 2.60 % en los ochenta y 4.57 % en los setenta; incluso presentó años de crecimiento negativo durante el período 1992- 1997 al pasar de 22% a 18%. Asimismo, la disminución de las áreas cultivadas condujo a la reducción en los volúmenes de producción, el deterioro de los ingresos de los productores rurales y los bajos niveles de crédito. Como secuela de ello, la tasa de desempleo rural en el período 1991-1997 pasó de 3.5% a 5.8%, lo cual reflejó una pérdida de más de 230.000 empleos en el sector agropecuario del país (Conpes, 3076:1). A esto se adhiere la práctica desaparición de los recursos públicos asignados al sector, los cuales, según Fajardo (2004) soportado en los datos de la Contraloría General de la República, pasaron del 4,8% del presupuesto nacional en 1990 al 0,8% en el 2000, aspecto que también pudo incidir en el incremento de la pobreza rural.

En este ámbito, el gobierno de César Gaviria (1990-1994), propuso reducir la pobreza en cerca de 3,5 millones de personas por medio de la inversión social. Esta meta no se cumplió y al contrario, de acuerdo a los datos del BM, la pobreza en Colombia creció en 1992, afectando sobre todo a la población rural, hasta el punto que al final de su cuatrienio, el número de pobres por ingreso se incrementó en 1.900.000 (Molano, 2010). Ciertamente los productores rurales (campesinos e indígenas, microempresarios y obreros agrícolas) que trabajan en la agricultura y producen los alimentos<sup>49</sup> no sólo para su seguridad alimentaria sino también para suministrar los alimentos para el mercado interno, han sido los más afectados de las prácticas neoliberales. Asunto que ha generado un debate en el mundo académico, al plantear la inquietud de la capacidad de un Estado para definir sus políticas, cuando se encuentra supeditado a programas de ajuste que afectan las políticas sectoriales de fomento, siendo éstas orientadas a una reorganización y redistribución de recursos en un marco de cumplimiento de obligaciones crediticias (Giraldo, 2002).

Lo anterior se refuerza con la investigación adelantada por Diego López sobre la disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010 cuando afirma que:

La política pública que se ha implementado en el país en los últimos años, en lo referente a la orientación productiva de la agricultura y la garantía de la disponibilidad de alimentos para la población colombiana, muestra un evidente sesgo hacia la importación de alimentos básicos en la dieta de los colombianos frente al estímulo explícito a la producción de productos tropicales exportables.

---

<sup>49</sup>Cabe señalar tal como lo infiere Bejarano (2008) que la producción de alimentos es una función básica de la agricultura.

Así, la política ha servido como desestimulo a la producción nacional de alimentos básicos (López, 2012: 35)

En esa tendencia, las estrategias del Estado se han direccionado a adecuar el territorio rural para los monocultivos para uso de agrocombustibles (sobre la producción de alimentos), a las industrias extractivas, agrícolas o forestales ante la necesidad global de generar alternativas energéticas que reemplacen el petróleo a nivel mundial, y a fortalecer la inversión transnacional en infraestructura, especialmente vías de comunicación. Así lo afirma Redondo (2008), al mencionar que la extensión a seis millones de hectáreas en palma africana prevista por el Ejecutivo no han tenido otro objeto que exportar el biodiesel a Estados Unidos, sin aranceles, pero a muy bajo precio.

De este modo, Colombia ha dispuesto la mayor parte de su política de desarrollo productivo al cultivo y procesamiento de la palma africana y del maíz, ampliando progresivamente los cultivos a lo largo de todo el territorio nacional, no solo para estar acorde con el modelo neoliberal sino también para dar cumplimiento al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos<sup>50</sup> que entró en vigencia en el 2012. Operativamente, se ha producido la reorganización del territorio y sus procesos socioeconómicos en torno a una actividad principal en la cual los productores rurales mediante alianzas productivas y acuerdos de competitividad, deben integrarse al sector empresarial<sup>51</sup>.

Dicha situación se refleja más claramente con los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y se refuerza con el gobierno de Juan Manuel Santos, tal como lo establece la reciente investigación de Alfredo Molano, que indica cómo los acuerdos estratégicos entre pequeños productores de palma y las empresas comercializadoras, a través del Programa Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura, han sido utilizados más por las grandes compañías que por los pequeños productores porque dichas entidades permiten trasladar la inseguridad y contingencia del negocio a los cultivadores asociados que, situados en esa eventualidad “tienen modo de defenderse”. Y la palma no es un cultivo transitorio. ¿De qué otra manera se podría entender el interés de

---

<sup>50</sup>Antes de entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos, el ministro de agricultura de aquel tiempo reconocía que: “la palma africana será uno de los sectores más beneficiados en el TLC con Estados Unidos” (El Espectador, Junio 11 de 2006. Entrevista al Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias).

<sup>51</sup> Para CODHES (2010), esta situación convierte a los campesinos y aparceros en asalariados y estimula la inversión nacional y extranjera para la explotación minero-energética, aún en territorios étnicos y zonas de reserva ambiental.

los grandes negociantes de aceite de palma y productores de biodiesel en el modelo de alianzas productivas? (Molano, 2013:54), se pregunta el autor.

### *Concentración y tenencia de la tierra*

Un factor agravante de la pobreza rural tiene que ver con la concentración y la tenencia<sup>52</sup> de la tierra. Este tema ha sido considerado por varios autores (Ibáñez y Querubín, 2004; Kay, 2007; North, 2008), como una de las variables más relevantes que impactan la pobreza rural, si se tiene en cuenta que este factor es primordial para la producción agrícola rural. En Colombia, a pesar que desde la década de los años sesenta se vienen implementando una serie de leyes de reforma agraria, en la práctica, no evidencian resultados decisivos en la estructura de la propiedad rural, porque las mejores tierras del país han estado históricamente en manos de los grandes terratenientes y grupos económicos dedicados a la ganadería o a la producción extensiva de cultivos.

A partir de la década de los noventa con la Ley 160 de 1994, el Estado interviene más contundentemente al tratar la estructura de la propiedad de la tierra en un esquema de economía más abierta e internacionalizada que busca sustituir la intervención directa del Estado por la operación del mercado asistido de tierras<sup>53</sup>, creando algunos incentivos a los agentes privados para que participen en él. En este proceso, el principal cambio consiste en “dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos” (Balcázar, 2001:17). Para Absalón Machado, las mencionadas reformas fueron “distributivas y marginales” porque sólo se hizo una reparación superficial de la estructura agraria (Machado, 2004).

Hasta el momento, las reformas agrarias que se han llevado a cabo en el país, se han quedado cortas porque no han realizado cambios sustanciales ni estructurales en la

---

<sup>52</sup> Entendida como cualquier vínculo con la tierra tal como la propiedad, la propiedad colectiva, el arrendamiento, la colonización y la posesión (Ibáñez y Querubín, 2004:62).

<sup>53</sup> Sin embargo, las cifras indican un retroceso en el funcionamiento del mercado de tierras en el período 1995-1999. Las tierras que ingresaron al Fondo Nacional Agrario disminuyeron a 286.939 hectáreas; mientras que el número de familias beneficiadas bajó a 19.397, en comparación con el período anterior. La inversión cayó, el crédito complementario al subsidio para la adquisición de tierras no actuó en concordancia con aquél; el sistema de reforma agraria no funcionó como tal debido a la formulación aislada de políticas y prioridades propias en cada entidad, al grado disímil en la planificación de instituciones y entidades territoriales, a la especialización y dispersión de funciones y al estado diferenciado del proceso de descentralización en todas ellas (Balcázar, et.al., 2001). O sea, con esta reforma tampoco se resolvió el problema de la tenencia de la tierra

propiedad, tenencia y acceso a los medios de producción. Algunos expertos (Balcázar, et.al., 2001; Machado, 2004) atribuyen esto a la incapacidad de las instituciones pertinentes para aplicar la reforma agraria y a las deficiencias de las estrategias e instrumentos elegidos. Así, la reforma agraria no es, ni con mucho, el único medio para colmar las aspiraciones de progreso y bienestar de la población campesina, pues hoy parecen más importantes la formación de capital humano y la constitución de un ambiente institucional que favorezca el acceso al uso de la tierra, y no necesariamente a su propiedad (Balcázar, et.al., 2001).

A esta situación se agrega la disputa por el territorio y la usurpación de la tierra por parte de los actores al margen de la ley como narcotraficantes, guerrilla, paramilitares y bandas delincuenciales, que han ejercido una coerción directa sobre los campesinos para adueñarse de sus territorios, aprovechando la situación para consolidar la economía ilícita de la producción de coca e incursionar en el cultivo de la palma africana y la producción del aceite para la agroindustria.

De acuerdo al Informe 2010 de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), entre 1997 y 2007, se produjo el despojo de 5.5 millones de hectáreas a por lo menos 380.000 familias campesinas. Esto provocó el desplazamiento forzado de una gran masa de población rural. Durante el periodo 2002-2009, la cifra de desplazados asciende a 2.412.834 personas. Esto quiere decir que de un total aproximado de 4.915.579 de personas que han sido desplazadas en los 25 años en Colombia, el 49%, fueron expulsadas de sus tierras desde que se inició el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. Desde 1998 hasta el 2008, los grupos de autodefensas se han apropiado de más de 6 millones de hectáreas de tierra cultivable. De esta totalidad, muchas están en manos de los principales cabecillas de los grupos paramilitares, de narcotraficantes, de hacendados, de políticos y de multinacionales.

A partir del 2010, el desplazamiento masivo<sup>54</sup> sigue en aumento. Entre enero y el 10 de diciembre de 2012, se presentaron 130 eventos de desplazamiento, que llevaron a que 43.136 personas forzosamente tuvieron que dejar sus hogares y trabajos y vieran rotos sus vínculos vitales intempestivamente. En comparación con 2011, año en el que se

---

<sup>54</sup> Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas (Decreto 2569 de 2000, artículo 12)

produjeron 73 eventos, que involucraron a 29.521 personas, se registra un incremento en número de eventos cercano al 83%, y en personas afectadas aproximadamente en 46%. Con respecto a 2010, significa más del doble de eventos y más del triple de personas: 57 y 13.615 respectivamente (CODHES, 2010).

El 9 de octubre del 2013, la policía nacional capturó a la principal testaferro de los hermanos Castaño (fundadores de los paramilitares), Sor Teresa Gómez, sindicada de generar desplazamiento a los parceleros a los que la Fundación para la Paz de Córdoba (dirigida por ella), les había regalado tierras. En su poder se encontraron cientos de poderes que el Fondo Ganadero de Córdoba utilizó para despojar a los campesinos del Urabá antioqueño. Los documentos investigados por la Superintendencia y Notariado, demuestran que muchos de ellos, fueron diligenciados por esta mujer a quien además las autoridades señalaron de ser sospechosa del asesinato de varios líderes de los desplazados. Este ejemplo, muestra también el papel que han jugado los paramilitares en la usurpación de las tierras y el desplazamiento de los campesinos.

### *El Conflicto armado*

La pobreza rural en Colombia, ha ido acompañada también, de otro fenómeno que vale pasar revista: el conflicto armado. Un problema bastante complejo, que desde la época de la violencia (1948-1953)<sup>55</sup>, ha sido progresivo en Colombia, desencadenando una violencia pertinaz que involucra no solo a la sociedad civil sino a una serie de actores como guerrilla<sup>56</sup>, paramilitares y narcotraficantes que tienen una influencia directa en la vida política, social y económica del país, convirtiéndose en actores clave en la gobernabilidad de los territorios rurales. La economía ilícita de la producción de coca<sup>57</sup> y la disputa a sangre y fuego por el territorio rural por parte de los actores al margen de

---

<sup>55</sup> Época marcada por una larga guerra entre liberales y conservadores y recrudescida tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, un caudillo liberal con características populistas, asesinado el 9 de abril de 1948.

<sup>56</sup> Entre los grupos guerrilleros, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se constituye en la más fuerte organización guerrillera que existe en la actualidad, y cuyo accionar se ha concentrado por un lado, a combatir al ejército colombiano y a eliminar a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), (organización paramilitar de extrema derecha consolidada a finales de la década de 1990 con el principal objetivo de combatir a las FARC). Y por el otro, a establecer alianzas estratégicas con narcotraficantes, actores privados al margen de la ley dedicados al narcotráfico, establecidos a partir de 1970 con la conformación del cartel de Medellín.

<sup>57</sup> Las investigaciones revelan que muchos campesinos colombianos se han insertado a la economía de la coca como una alternativa que les representa una posibilidad importante para generar ingresos y salir de la pobreza (Ver: la investigación *La multidimensionalidad de los cultivos ilícitos. Los casos de Puerto Asís (Putumayo) y Santa Rosa del Sur (Bolívar)*, realizada en el 2003 por la Universidad Javeriana de Bogotá).

la ley, han conducido también a una serie de masacres y actos de lesa humanidad como una forma de intimidación de los paramilitares en poblaciones bajo el control territorial de la guerrilla.

En la mitad de la década de los noventa, las masacres se generalizaron por todo el país como una forma de destacar la presencia y barbarie de los paramilitares y otros actores al margen de la ley. De acuerdo a los datos reportados por el Centro de Memoria Histórica<sup>58</sup> de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, entre 1993 y 2006, se registraron 2.505 masacres en Colombia con un saldo de 14.660 víctimas, la mayoría de las cuales, fueron atribuidas a los paramilitares.

A lo anterior, se une la intervención del poder político en la adjudicación de tierras y subsidios para el sector rural. Los escándalos de corrupción desatados en la última década, dan cuenta también de la incidencia que juegan estos actores en las políticas del país. Uno de ellos, es el escándalo acontecido en el 2007 producido por las tierras de Carimagua (Meta), que originalmente iban a ser entregadas a las víctimas del desplazamiento forzado, y que el gobierno colombiano en cabeza del Ministro de Agricultura de aquel tiempo, con el argumento que eran “tierras improductivas”, arbitrariamente pretendía entregar a los terratenientes y agroindustriales del país. Los medios de comunicación alertaron de la situación para que la Procuraduría General de la Nación y el sistema judicial, tomaran cartas en el asunto para lograr reversar la decisión de concesión de dichas tierras, a los “mismos” de siempre. Así lo registro, uno de los principales diario del país:

El escándalo en torno al predio Carimagua, de 17.000 hectáreas en el Meta, destinado por años a la investigación agrícola y luego a campesinos desplazados por la violencia antes de que el Ministerio de Agricultura decidiera darlo en concesión discretamente a grandes empresarios privados, no es el primero ni el último con tierras de los desplazados. Afortunadamente, el Gobierno, a pedido del Procurador, aceptó suspender la entrega, por dos meses, mientras una comisión estudia su conveniencia. Pero, además de que el problema dista de estar resuelto, se corre el riesgo de no hacer el debate de fondo (El Tiempo, 2008).

---

<sup>58</sup> Es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento para la Prosperidad Social (DPS), que tiene como objeto reunir y recuperar todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio relativos a las violaciones de que trata el artículo 147 de la ley de víctimas y restitución de tierras.

El otro suceso aconteció en el año 2009, cuando se denunció el desvío de los recursos del Programa “Agro Ingreso Seguro” (AIS) (que estaba concebido entre otros, a apoyar a los productores rurales pobres) hacia familias de políticos y terratenientes, agroindustriales, allegados del gobierno y a reinas de belleza, principalmente de algunos departamentos de la Costa Atlántica. Lo curioso del asunto es que un número importante de estos beneficiarios poseen un rasgo en común: fueron aportantes a las campañas electorales del Presidente Álvaro Uribe y, en algunos casos, han tenido vínculos con el proyecto paramilitar. En una nota del diario “El Tiempo” publicada el 23 de septiembre de 2009, por ejemplo, se denuncia que:

La señorita Colombia 2005, Valerie Domínguez, modelo, actriz y diseñadora de joyas, figura como beneficiaria de un millonario subsidio no reembolsable de Agro Ingreso Seguro (...) de los 376 proyectos presentados este año para repartir 72.500 millones de pesos en subsidios, solo 100 fueron favorecidos, uno de ellos para "riego y drenaje" por 306 millones de pesos cuya afortunada beneficiaria fue Domínguez. Pero ella no es la única premiada, también lo fue Ana María Dávila, Reina Nacional del Mar 1999, a quien el año pasado le giraron del programa Agro Ingreso Seguro 448 millones de pesos también para "riego y drenaje" (El Tiempo, 2009).

Por estas situaciones han sido judicializados los más altos funcionarios del Ministerio de Agricultura de aquel tiempo. Uno de ellos, el Ex Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias, fue sancionado el 19 de julio del 2011 por la Procuraduría General de la Nación con 16 años de inhabilidad para ejercer cargos públicos y fue llamado a responder penalmente.

Todo lo anterior, expone un conflicto crónico que repercute directamente en la calidad de vida de los pobladores rurales, que se han visto forzados a abandonar sus tierras y modos de vida para ocupar grandes cinturones de miseria en las ciudades colombianas.

Este rápido recorrido por los principales tópicos relacionados con la pobreza rural colombiana, indican que ésta problemática además de generar un fuerte impacto económico, social y psicológico en la población rural, contribuye a que el detrimento de las condiciones y calidad de vida de dicha población, sea inmediato y progresivo, al punto que cada vez más desde diferentes frentes, se acentúe la vulneración de los derechos de la población rural. En este escenario y bajo las dificultades expuestas, se insertaron

Pademer y Oportunidades Rurales, programas de gran cobertura, que han apostado a mejorar las condiciones de vida de los productores rurales pobres, mediante el fortalecimiento microempresarial y su articulación a la vida nacional, en condiciones de competitividad en una economía cada vez más globalizada.

### **Las políticas e instrumentos**

El desarrollo social en Colombia está interrelacionado con el escenario internacional, que como se mostró en el capítulo anterior, marca la pauta en el direccionamiento de las políticas sociales y en el apoyo técnico y financiero en América Latina. Aunque, Colombia emprende acciones sociales un poco más tarde que otros países de la región, encaminándose al desarrollo social bajo su forma asistencialista y en el marco de un régimen de bienestar, catalogado por Barba (2006) como “dual” porque:

La cobertura de la protección social privilegió a los grupos de ingresos medios, como los trabajadores industriales, los empleados del Estado y los miembros de las clases medias. Los trabajadores urbanos informales recibieron asistencia social, los campesinos fueron beneficiarios de reformas agrarias muy limitadas, mientras los pueblos indígenas o la población afrodescendiente fueron excluidos de las principales instituciones de bienestar (Barba y Valencia, 2013:3).

En este contexto y articulado con el modelo de sustitución de importaciones, desde 1946 se establece el seguro social obligatorio para la población vinculada mediante contrato laboral al mercado de trabajo, y los servicios de salud se inician poco después. Posteriormente, a comienzos de los sesenta, con apoyo de la Cepal se aprueba el “Plan de Desarrollo Decenal”, dentro del cual, la política social enfatiza la ejecución de obras físicas que subsanen el déficit en salud, educación, vivienda, letrinas, pero el enfoque de lo social es principalmente sectorial. Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), se formula una política de población y una estrategia de empleo, en el marco de la “Misión de Empleo” propuesta por la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la cual realizó el primer diagnóstico sobre el mercado de trabajo en el país. En el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) la construcción de vivienda urbana y la promoción de la exportación, se convierten en los pilares del desarrollo para promover la generación de empleo. Posteriormente, con el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), se incorpora explícitamente el objetivo de mejorar el nivel de vida del 50% más pobre de la población.

En la década de los ochenta, en un escenario internacional marcado por la tendencia del modelo neoliberal, la política social de los gobiernos de la época, se inscribe en el marco de un nuevo paradigma de bienestar orientado al mercado. Por lo tanto, los programas de lucha contra la pobreza se encaminaron a fortalecer el crédito, el emprendimiento productivo y el desarrollo microempresarial, y a descentralizar el proceso de adopción de decisiones para las políticas encaminadas a la superación de la pobreza tanto rural como urbana. Entonces salen a la luz dos importantes instrumentos de acción pública apoyados por el BID y el BM: el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) y el Programa “Desarrollo Rural Integrado” (DRI). El primero, se estableció en el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986) y permaneció vigente por catorce años impulsando la productividad y los ingresos de los microempresarios esencialmente urbanos. De este instrumento se hace referencia en los siguientes capítulos.

El DRI por su lado, se dirigió principalmente a la población rural, se implementó en tres fases y en cuatro gobiernos diferentes, adaptándose a los respectivos planes de desarrollo y a los cambios institucionales ocurridos en el país, en especial a la descentralización y a la creación de espacios de participación. Aunque el DRI fue manejado inicialmente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se consolidó más tarde como un programa permanente adscrito al Ministerio de Agricultura con un presupuesto que dependió sustancialmente de los empréstitos externos, principalmente del BM. Por ello, desde sus inicios el programa estuvo en consonancia con las políticas trazadas por dicho organismo para los países del tercer mundo, y en esa línea, los planteamientos de este programa surgieron a partir de una reflexión adelantada en centros académicos y compartida con algunas agencias financieras internacionales, en particular con el BM que pretendió como lo argumenta Fajardo (2011:90) “transformar las sociedades rurales atrasadas de América Latina, Asia y África, en sociedades orientadas hacia el mercado, bajo la racionalidad capitalista de la búsqueda de ganancia”.

En esa tendencia el DRI se dirigió a cuatro áreas de intervención: producción, comercialización, infraestructura y desarrollo comunitario y estatal. Cabe destacar que este programa se constituyó en el instrumento económico y de organización con más

vigencia en la historia del país al permanecer por veinte años interviniendo en el escenario rural<sup>59</sup>.

Adicional a lo anterior, en el gobierno de Virgilio Barco (1987-1990), la inversión pública se encaminó a proporcionar activos físicos, productivos y sociales a las comunidades y regiones de menores ingresos rurales y urbanos, a través de tres planes que articularon instrumentos económicos, de organización e información, conducidos esencialmente a luchar contra la pobreza: el Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta; el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR); y, el Plan de Desarrollo Integral Campesino (PDC). Del mismo modo, se constituyeron los primeros instrumentos de información para la medición de la pobreza: el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y las líneas de pobreza (LP).

Desde los años noventa, la apertura e internacionalización de la economía en el contexto de la globalización, lleva a los gobiernos de la década, a la adopción de una serie de políticas de desregulación, las cuales, según Escobar (1998:4) “a la par que intentaron aumentar la eficiencia de la administración pública y de la economía, tuvieron efectos excluyentes en cuestiones sociales”. En aquel momento la preocupación del Estado colombiano para enfrentar el fenómeno de la pobreza, se plasmó con la adopción de políticas para mejorar el alcance y los mecanismos de intervención. A esto se acompañaron las nuevas teorías del crecimiento, relacionadas con el “capital social” (Coleman, 2000; Bourdieu, 1984, Stiglitz, 1997), que entraron en boga en los gobiernos de las dos últimas décadas, para justificar que “la escasez del *capital social* era la mayor restricción al crecimiento económico del país”, y que aparte del patrimonio individual asociado a la acumulación de capital privado existe “un patrimonio colectivo igualmente decisivo para el crecimiento económico” (PND,

---

<sup>59</sup> No obstante, algunos análisis sobre el impacto real del DRI en el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural no coinciden. Mientras la evaluación más favorable del DRI concluye que se basó en una interpretación válida del sector campesino que “se transformó de una operación piloto a pequeña escala dirigida por profesionales locales jóvenes y dedicados, en un programa prácticamente nacional” (Lacroix, 1985:33, citado en Berry, 2002:49). Otras miradas, al contrario, argumentan que su enfoque fue de carácter burocrático y descoordinado (Morley, 200:35)

1994). El llamado entonces “capital social”, se convirtió en el marco conceptual de los planes de desarrollo de los gobiernos al indicar que:

Es la base de la cohesión social entre y dentro de los grupos y la base de esa cohesión es la confianza, elemento central de las relaciones y el intercambio entre quienes conforman una sociedad o conviven en una comunidad (PND, 1994: 46).

En este proceso, la forma de relacionarse el Estado y la sociedad empieza a evolucionar al incorporar una serie de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood, 1986), que cobran fuerza, porque además de darle un soporte legal a las acciones, fortalecen la coordinación y participación de actores públicos, privados y mixtos, mediante redes y alianzas estratégicas; la focalización del gasto social para los pobres a través de nuevos instrumentos de información; y, la adjudicación de subsidios e incentivos de ayuda condicionada para los más vulnerables. Así, en un primer momento (1994 - 2002) el Estado buscó establecer relaciones más horizontales con la población pobre, mediante la adopción de instrumentos de organización como redes, alianzas e instrumentos económicos y de información focalizada. En un segundo momento (2002 – 2013) si bien se mantienen dichos mecanismos, se observa la movilización de una gama de instrumentos económicos direccionados a la superación de la pobreza y a una mejor cuantificación de los pobres, mediante el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) puesto en marcha con el gobierno de Juan Manuel Santos.

Aunque no todos los instrumentos que se mostrarán enseguida son específicos para la pobreza rural (como Pademer y Oportunidades Rurales), sí evidencian el significado que la problemática de la pobreza adquiere en la agenda del Estado colombiano.

### **Los instrumentos de organización: la coordinación en red.**

Los instrumentos de organización para gestionar las políticas y propiciar espacios de acercamiento e interacción entre el Estado y la sociedad a nivel nacional, regional y local, son más claros a partir de la década de los años noventa. Por ello, los conceptos de “red”, “alianzas”, “acuerdos” y, “participación comunitaria”, se ligaron a una nueva visión del Estado en la gestión social, en la cual, los gobiernos demuestran la capacidad de operar como un punto focal, en una red que tiene como núcleo básico la concurrencia

y articulación permanente de diversos actores públicos, privados y mixtos como las instituciones estatales, el sector privado, las corporaciones, la comunidad y las ONG, para trabajar mancomunadamente en pro de la superación de la pobreza.

A partir de 1992, el Programa DRI se convirtió en el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural. Para aplicar directrices de desarrollo rural dentro de un marco de descentralización, se crearon instancias administrativas a niveles departamental y municipal (Fresneda, et.al., 2009:54). En esa perspectiva, el punto de partida para la coordinación en red fue el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FSES)<sup>60</sup> creado con el objeto fundamental de “financiar, cofinanciar y coordinar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana y obtener recursos de cooperación nacional e internacional” (Decreto 2133, art. 3). Dicho Fondo dependía de la Presidencia de la República. Mas tarde, con el gobierno de Ernesto Samper (1994–1998) la naturaleza, denominación y alcance del FSES serían reorganizados en la “Red de Solidaridad Social” (RSS).

#### *La Red de Solidaridad Social*

La política social del gobierno Samper, se dirigió a una mayor inversión social del Estado y los actores sociales se convirtieron en pilares del desarrollo. Sus estrategias se articularon en siete áreas generales: el desarrollo humano, la seguridad social, el mejoramiento del hábitat y la justicia, y, el desarrollo de la economía solidaria. Estas acciones se encaminaron principalmente a las comunidades más vulnerables en situación de pobreza: mujeres y minorías étnicas. En este ámbito, mediante el Decreto 2099 de 1994<sup>61</sup> el gobierno creó la “Red de Solidaridad Social” (RSS), como una entidad pública permanente de orden nacional, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, financiada con aportes del gobierno central y aportes de las alcaldías y gobernaciones, con el propósito de establecer un “conjunto de programas dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobre y vulnerable” (Conpes 2722) tanto urbana como rural. La justificación para su creación

---

<sup>60</sup> Vale recordar que este fondo se creó en el marco de de las Redes Mínimas de Protección Social (RMPS) y los “Fondos de Inversión Social” (FIS) propuestos en el contexto de la política social establecida por el Banco Mundial en América Latina

<sup>61</sup> Ratificada posteriormente mediante la Ley 368 de 1997

señala que:

Más de 12 millones de colombianos no logran acceder a los beneficios del crecimiento y de las políticas estatales por ser demasiado pobres, por estar demasiado alejados de la acción de los organismos de gobierno y por estar afectados por factores estructurales que los separan de los procesos de movilidad social. Por esto se requiere complementar la política social con una nueva forma de Acción Social directa, dirigida exclusivamente a estos colombianos (Conpes, 2722).

Para hacer efectiva su meta, la RSS plantea tres objetivos básicos: 1) Llegar a los grupos más pobres y vulnerables de la población con el fin de mejorar el nivel de sus ingresos y su calidad de vida potenciando, al mismo tiempo, sus capacidades productivas y organizativas; 2) promover un nuevo concepto de gestión social que interrelacione al Estado con la sociedad en el que se establezca una responsabilidad mutua en la ejecución de las acciones solidarias; 3) la conexión de las acciones de la RSS con los programas estructurales de política social, con el fin de permitir el acceso a éstos de la población objetivo de la RSS.

La RSS complementa los programas estructurales de educación, salud, seguridad social y vivienda, porque tiene una orientación de carácter integral que tiende al mejoramiento simultáneo de los ingresos y las condiciones de vida de los grupos particularmente vulnerables como jóvenes y mujeres desempleados, niños en condiciones de desnutrición, mujeres jefes de hogar y ancianos indigentes tanto urbanos como rurales. De este modo, la RSS se convierte en un importante instrumento de coordinación en un horizonte de largo plazo al hacer parte integral de la política social del Estado, que busca trabajar dentro de una dimensión programática en la que la sociedad y el Estado “se justifiquen recíprocamente, por obra de las acciones orientadas a elevar el nivel de vida de los más necesitados” (RSS, 1995: 9).

Esta Red cuenta con una importante apropiación presupuestal para la cofinanciación de diversos programas sociales. Según Escobal y Ponce (2000), el presupuesto ejecutado por la Red para cofinanciar programas en materia de empleo, educación, alimentación, seguridad social, actividades deportivas, recreativas, culturales y de integración de asentamientos marginados durante el período 1994-1998, ascendió a 894 millones de dólares, lo que significó un gasto anual creciente que ha constituido desde un 0.1% del PBI en el año 94 hasta un 0.6% del PBI en el año 96.

Ahora bien, mucho se ha debatido en torno a la eficiencia de la Red de Solidaridad Social. A manera de información, autores como Morley (2003) afirman que dicha instancia, al igual que el DRI, han presentado problemas debido a que en manos de éstos organismos se han delegado un gran número de programas de lucha contra la pobreza. Para Machado (2003) la estrategia de descentralización de la RSS para seleccionar y coordinar los programas a través de las “mesas de solidaridad” locales, no lograron una coordinación acertada, lo que generó desaprovechamiento de los recursos y de las sinergias que pudieran haber existido entre los programas en distintas áreas. Suma estas apreciaciones la de Vargas del Valle (2003), que afirma que en la operatividad de la RSS se suscitó un conflicto con los funcionarios de los gobiernos locales que sentían su autoridad menoscabada por las decisiones de las mesas de solidaridad.

El punto aquí, no es ver qué tan eficiente o no ha sido la RSS, sino más bien mostrar cómo este instrumento fue adquiriendo un valor importante en la acción pública del país, al propiciar a diferente nivel, formas de coordinación públicas y privadas para poner en marcha las estrategias y programas de la política social. Lo que indica claramente una nueva forma de relacionarse el Estado y la sociedad, que rompe con las estrategias operativas implementadas por los gobiernos anteriores, al proponer mecanismos más claros de interacción, los cuales también serán asumidos por los gobiernos posteriores.

### *La Red de Apoyo Social*

La Red de Apoyo Social (RAS), fue una red temporal de seguridad social desarrollada por el gobierno colombiano para mitigar las consecuencias de la recesión económica y de los ajustes de política fiscal en el bienestar de las poblaciones más vulnerables. Se creó como parte de la estrategia de recuperación económica y social del “Plan Colombia”<sup>62</sup> que fue el pilar del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) encaminado

---

<sup>62</sup> Este Plan se puso en marcha en 1999 con el apoyo del gobierno de Estados Unidos y apuntó esencialmente a la lucha contra las drogas. Según Bedoya (2008, 146:147) el “Plan Colombia” abrió las compuertas a una intervención militar más directa y opresiva de Estados Unidos en el territorio colombiano y afianzaba la apertura económica. Por lo tanto, toda la política de Pastrana, trajo como consecuencia el desastre económico de la producción, despidos masivos de trabajadores, liquidación de las empresas del Estado (como ocurrió con la Caja Agraria), y una mayor arremetida contra la estructura pública de la salud y la educación. Basado en los cálculos del Banco Mundial, señala que en el año 2002, la pobreza y la miseria, tanto en la ciudad como en campo, aumentaron dramáticamente hasta definir que los colombianos recibieron cada vez menos ingresos. Hecho que se refleja en la caída del nivel de vida por debajo de los estándares de 1990.

a tres objetivos principales: (i) Sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas alternativos de desarrollo (ii) Atención a la población desplazada; y, (iii) Acciones en las zonas de más altos índices de violencia. De este modo, el hilo conductor de las estrategias políticas, económicas y sociales del gobierno Pastrana tuvieron como telón de fondo la “paz” (de hecho su plan de desarrollo se llamó “Cambio para Construir la Paz”) en un escenario bastante difícil por la agudización del conflicto armado en el país y el incremento de la pobreza al pasar del 75,4% en 1998 al 76.2% en el 2002 (PNUD, 2005).

Aunque en materia presupuestal, contrario al gobierno de Samper, que buscó un fuerte aumento del gasto social, Pastrana planteó un severo recorte a la inversión pública y propuso que el grueso de la inversión proviniera del sector privado, con lo cual, le imprimió un nuevo impulso al proceso de privatización de las empresas estatales. No obstante, dentro de su política social el “fortalecimiento del capital social a través de la confianza y la participación” (PND, 1998: 46), fue relevante porque se dirigió a establecer instituciones “desde abajo” para poner en marcha las “alianzas estratégicas” y la “participación comunitaria”, las cuales junto con la RAS y la RSS, pretendían fortalecer lazos de descentralización más claros.

Con la RAS, se pretendió paliar los efectos de la crisis económica sobre los grupos poblacionales más vulnerables, de manera rápida, eficaz y con beneficios palpables de forma inmediata para ellos. Sus programas fueron diseñados con el propósito de que su flexibilidad permitiera contraerlos una vez superados los efectos de la crisis económica y mejorar las condiciones de vida de la población objetivo. Se trataba de proteger el capital humano, entendido como la capacidad futura de generación de ingresos de sus beneficiarios (Roth, 2009b: 7). En esta perspectiva, la RAS articuló tres importantes instrumentos económicos (i) Empleos en Acción (ii) Jóvenes en Acción, y, (iii) Familias en Acción. Los dos últimos son de ayuda condicionada y se mantienen hasta la actualidad.

El Programa Empleos en Acción, propuso complementar el ingreso de la población más pobre localizada en las zonas urbanas, ofreciendo ocupación transitoria a desempleados que pertenezcan al nivel 1 y 2 del Sisben. El objetivo del Programa era

atenuar los impactos de la crisis económica, del ajuste fiscal y de la recesión en el sector de la construcción. O sea, el Programa tenía la intención de atenuar los impactos del ciclo económico sobre los pobres y no la de ser un programa contra la pobreza. Según el DNP (2007:13), éste programa financió desde fines del año 2000, un total de 3.724 proyectos u obras localizados en municipios considerados como prioritarios por el Programa, que incluían las 24 principales áreas metropolitanas o conurbadas del país y otras cabeceras municipales de más de 100.000 habitantes. Hasta fines de 2002, se habían aprobado 3.487 proyectos, cuya ejecución había presentado importantes demoras por problemas de disponibilidad de fondos y por la complejidad de los procedimientos de aprobación, legalización y desembolso. A comienzos de 2003, se simplificaron estos procedimientos y en marzo, se aprobaron 358 proyectos adicionales sólo en municipios prioritarios. A partir de esa fecha se canceló la aprobación de nuevos proyectos; y en el año 2004 se terminaron las últimas cohortes de proyectos, sin mayores demoras.

El Programa Jóvenes en Acción<sup>63</sup>, busca mejorar las condiciones de inserción laboral de los jóvenes entre 18 y 25 años, clasificados en el nivel 1 o 2 del Sisben, que habitaban en las ciudades con las tasas de desempleo más altas del país. “Jóvenes en Acción”, esperaba mejorar las condiciones de empleabilidad y mejorar los niveles de calificación de 100.000 jóvenes. De acuerdo al DNP (2008b), hasta la cuarta convocatoria, se han formado cerca de 81.623 jóvenes y se ejecutaron \$150.000 millones. El Programa continúa operando actualmente a través del SENA con recursos de la entidad y con un diseño diferente.

El Programa Familias en Acción, se constituyó como un programa social de transferencia monetaria condicionada, bastante importante para los últimos gobiernos. Es cofinanciado con préstamos del Banco Mundial y del BID y se desarrolla en los municipios con menos de 100.000 habitantes con capacidad de oferta en los servicios de educación y salud. El propósito central de este programa es atacar determinantes de la pobreza fortaleciendo y protegiendo el capital humano de los hogares para mitigar los efectos de la crisis económica de 350 mil familias en situación de pobreza, a través de un nuevo esquema de subsidios en dinero en tres componentes principales: educación, salud y nutrición.

---

<sup>63</sup> Financiado por el mismo BID, anteriormente operaba en la Red de Solidaridad bajo el nombre de Capacitación Laboral para Jóvenes de estrato 1 y 2 (Farné, 2002:8).

Los hogares beneficiarios por este programa reciben \$46.500 (US\$ 23.000 aprox.) por familia con 1 o más niños de 0 a 6 años, que asistan regularmente a controles de crecimiento y desarrollo en las instituciones de salud, y de \$14.000 (US\$ 12.000 aprox.) y \$28.000 (US\$ 14.000 aprox.) por niño de 7 a 11 y de 12 a 17 años, respectivamente, asistiendo regularmente a una institución educativa de primaria o secundaria. Además, asegura el subsidio nutricional por 12 meses y el subsidio escolar por 10 meses, los cuales se entregan cada dos meses (DNP, 2006: 11). Según la evaluación de impacto realizada a este programa en 2004, se indica que Familias en Acción tuvo efectos positivos en la tasa de enrolamiento escolar de niños entre 14 y 17 años, la ingesta de alimentos y el número de controles de talla y peso en la zona rural entre otros (DNP, 2004). Adicionalmente, se aprecian efectos favorables en la participación laboral de mujeres cabeza de hogar y la disminución del trabajo infantil (Conpes 91 de 2005).

Para Roth (2009b:10), en contraposición al caso del Programa Empleos en Acción, el Programa Familias en Acción (FA) opera para una población para la cual ya existe desde 1986 otro programa: los Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB). Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre los dos programas: FA es un subsidio en dinero condicionado, mientras HCB, es un programa de subsidio en especie (alimentación y atención infantil). FA es un programa para el hogar con un subsidio nutricional independiente del número de niños, mientras que HCB provee alimentación y atención infantil por cada niño participante. La participación de una familia en uno de estos programas es excluyente del otro.

#### *Alianzas productivas y acuerdos de competitividad.*

Las alianzas productivas y los acuerdos de competitividad, son iniciativas conjuntas entre el sector público y el sector privado fomentadas para consolidar recursos dispersos en la sociedad y ponerlos al servicio de un propósito común. A partir del gobierno de Andrés Pastrana, se han estimulado varias de las políticas sectoriales a través de alianzas estratégicas encaminadas principalmente a poner en marcha proyectos productivos participativos en tres niveles: en la política para el sector agropecuario, en el desarrollo de la estrategia de desarrollo alternativo y en la acción estatal para las zonas afectadas por el conflicto y la violencia, en el marco del “Plan Colombia”.

Con este trazo, en el 2002, el gobierno a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), puso en marcha el Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas como un instrumento económico y de coordinación que busca promover la unión de por lo menos dos agentes de la economía; uno conformado por la organización de productores -pequeños campesinos- y un segundo participante de perfil empresarial. Este último, bien puede ser proveedor de insumos, comprador de la producción o transformador de la misma. La característica principal de este proyecto es que la alianza entre los empresarios y los pequeños productores pretende que estos actores compartan riesgos y beneficios en un determinado proyecto productivo relacionado con el agro.

La *participación comunitaria*, se constituyó como un mecanismo para la búsqueda de la convivencia y la construcción de la paz y en ese marco, las “alianzas estratégicas” se concibieron como instancias particulares de participación. En este contexto, el municipio se constituyó en el escenario fundamental para iniciar el proceso de fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, al considerarlo como la unidad básica para desatar potenciales de desarrollo social y económico. En este asunto, la Red de Solidaridad Social asumió un papel central en el fortalecimiento de la participación comunitaria y en la profundización de la descentralización al incluir a los gobiernos departamentales en el Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), un instrumento económico ideado para facilitar el cumplimiento de los mandatos de la Constitución en materia de descentralización territorial. De igual modo creo las “mesas de solidaridad local” instancias para coordinar los programas en el plano local con el fin de cofinanciar proyectos que favorezcan solo “a los más pobres en las zonas más deprimidas y con insuficiencia de recursos propios” (PND, 1998:48).

Los “acuerdos de competitividad”, son instrumentos de organización que hacen parte de la política de competitividad del Estado y buscan un consenso entre los representantes y empresarios de los distintos eslabones de las cadenas agroproductivas y los servicios a la cadena y el gobierno con el objetivo de mejorar la competitividad en la producción, transformación y distribución de un producto agrícola. Para gestionar los acuerdos de competitividad, el gobierno en convenio con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) estableció desde el 2002 un importante instrumento de información, el observatorio “agrocadenas” que facilita la sistematización permanente de la información y de los niveles de competitividad de 23 cadenas

productivas, permitiendo la provisión de información para toda la sociedad colombiana sobre las cadenas agroproductivas, la agroindustria y la competitividad de las mismas; así como información útil para la toma de decisiones.

*La Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Desigualdad (MERPD).*

La MERPD refuerza los instrumentos de coordinación de éste periodo. Es una instancia creada explícitamente para luchar contra la pobreza. Surgió como producto de una reunión que organizó a finales del 2003 el BID, con el propósito de explorar la posibilidad de llevar a cabo una misión para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad en el país. Este instrumento ha sido direccionado por el DNP y apoyado por los ministerios sociales, los organismos multilaterales, el sector privado, la academia y representantes del Congreso, con el objetivo de profundizar en el conocimiento sobre los mecanismos que determinan la pobreza y desigualdad y formular propuestas para avanzar en su reducción.

*La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (Juntos/Unidos).*

A partir de los gobiernos de Álvaro Uribe y hasta el gobierno actual de Juan Manuel Santos, el tema de la pobreza adquiere una importancia sin igual, que se ve reflejada en la adecuación de un marco institucional con autonomía administrativa y financiera que moviliza una gama de instrumentos para luchar contra la pobreza, los cuales, son transversales a todos los gobiernos. El gobierno Santos, heredó muchas de las políticas, estrategias e instrumentos de su antecesor. Esto es comprensible si se tiene en cuenta que Santos fue el Ministro de defensa del gobierno de Uribe y su candidato presidencial. De ahí que las políticas de lucha contra la pobreza se fortalecen en su Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, bajo el lema “más empleo, menos pobreza, y más seguridad”. Así, su principal compromiso es la reducción de la pobreza con el fin de complementar el crecimiento económico con la ampliación de oportunidades, especialmente para los colombianos más pobres.

Como lineamiento estratégico de su gobierno, orienta las acciones de política pública a generar condiciones para el desarrollo social integral, a partir de características específicas de los diferentes grupos en cuanto a etnia, género, desplazamiento y

discapacidad, con lo que reafirma el “enfoque diferencial” en sus políticas. A esto se acompaña la atención del gobierno a las poblaciones vulnerables afectadas por la fuerte ola invernal que azotó a gran parte del territorio desde la segunda mitad de 2010, y que ha dejado consecuencias devastadoras sobre la población y las actividades económicas (PND, 2011:1). En términos generales, las acciones del gobierno de Juan Manuel Santos se inscriben en ocho grandes pilares para sentar las bases que permitan alcanzar las metas y garantizar el cumplimiento de la visión de país y los compromisos del programa de gobierno. Estos son: convergencia y desarrollo regional, crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, innovación, sostenibilidad ambiental, buen gobierno y relevancia internacional.

Con el gobierno de Álvaro Uribe, los programas se concentraron en la “Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional” (Acción Social), organismo adscrito a la Presidencia de la República, creado con el propósito de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. A esta instancia se integran la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). Los programas a cargo de Acción Social fueron: el Programa de Apoyo Integral a la Población Desplazada, el Programa de Atención a Víctimas de la Violencia, el Programa de Gestión de Reconstrucción, el Programa de Donaciones, la Red de Seguridad Alimentaria (RESA), el Programa de Minicadenas Productivas y Sociales, Familias en Acción, Obras para la Paz, Vías para la Paz, Familias Guardabosques, el Programa de Proyectos Productivos, el Programa de Reconversión Laboral y, el Programa de Cooperación Internacional.

En el gobierno de Santos, Acción Social se transforma en el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) el cual tiene como reto principal avanzar en la superación de la pobreza, la inclusión de la población vulnerable y víctima de la violencia, y la consolidación de los territorios a través de la garantía de la presencia del Estado. En esta perspectiva, el DPS establece tres líneas de acción: ingreso social; programas especiales para la paz; e, inclusión productiva y sostenibilidad. En ingreso social, incorpora programas como: Familias en Acción, y Jóvenes en Acción. En Programas especiales para la paz, incluye programas como: Seguridad Alimentaria y Nutrición; Familias en su Tierra y Laboratorios de Paz. En inclusión productiva y sostenibilidad: Generación de

Ingresos y Empleabilidad; Activos para la Prosperidad, Empleo Temporal y Sostenibilidad.

A partir del 2011 la necesidad de una estrategia nacional que mejore, focalice y asegure la oferta integral de promoción social para la población más pobre, lleva al gobierno a crear la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) como una “Unidad Administrativa Especial” del orden nacional, con el objeto de:

Participar, con otras entidades competentes y los entes territoriales, en la formulación de política pública para la superación de la pobreza extrema y coordinar la implementación de la estrategia nacional de superación de la pobreza extrema a través de la articulación con actores públicos y privados y la promoción de la innovación social, entre otros (Decreto 4160, de 2011, Art. 2).

La ANSPE se encuentra adscrita al DPS. Bajo su dirección se encuentran programas como: Inversión social privada; Promoción Familiar y Comunitaria; oferta institucional, centro de innovación social (CICS) y Zonas Libres de Pobreza Extrema (Zolip), y la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (Unidos), que remplazó a la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (Juntos) creada mediante el documento Conpes102 de septiembre del 2006, con el fin de lograr la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición. En el 2008, Juntos inició la fase de expansión nacional, mediante un esquema de microrregiones o grupos de municipios. En este proceso se han desarrollado redes territoriales de protección social, en las cuales han participado los enlaces municipales, y las entidades del orden nacional<sup>64</sup>. En el gobierno actual, la denominación de “Juntos” se cambió a “Unidos” conservando sus propósitos y estrategias.

Según el informe de gestión de la Presidencia 2011, a mayo del mismo año, Unidos realizó 72 alianzas con organizaciones del sector privado que han hecho aportes importantes para la creación de un fondo de inversión social que complementa la acción

---

<sup>64</sup> Para el Departamento de Planeación Nacional esas reuniones se han constituido en un medio para contribuir a la formulación y articulación de políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza extrema, mediante el intercambio de conocimiento y fortalecimiento de espacios de planificación y decisión en materia de promoción social y se convierten en espacios que han fortalecido el ejercicio de los Consejos Territoriales de Política Social. (DNP, 2009).

del Estado y contribuya a que la población objetivo supere su situación de pobreza extrema. En la vigencia 2011, las entidades nacionales focalizaron \$1,8 billones de pesos para atender a la población de la Red Unidos, a través de 39 proyectos de inversión que apoyarán el cumplimiento de las metas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Santos, 2011:69).

### **Los instrumentos de tesoro: los programas de generación de ingresos**

Los instrumentos de tesoro o económicos incorporan una serie de programas que buscan fortalecer la generación de ingresos autónomos como uno de los retos centrales en la reducción de la pobreza. Este tipo de instrumentos también han sido el punto clave de los gobiernos de Uribe y Santos. Con Uribe se establecieron el Programa Agro Ingreso Seguro (AIS), el Programa Oportunidades Rurales y el Programa Inversión Banca de las Oportunidades (IBO).

El AIS se creó mediante la Ley 1133 de 2007, con el fin de proteger los ingresos de los pequeños productores rurales que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados externos, y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía. Pero, como se mostró al principio, el propósito de éste instrumento se desvirtuó por el manejo que le dio el Ministro de aquella época Andrés Felipe Arias, al desviar los recursos hacia terratenientes y grupos agroindustriales.

El Programa Oportunidades Rurales, cofinanciado por el FIDA, al igual que su antecesor el Proyecto Pademer, se dirigió a combatir la pobreza, mediante el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los pobladores rurales, mejorando sus habilidades para competir e integrar a los mercados sus microempresas rurales, y así aumentar el número de empleos, los ingresos y las propiedades de las familias de más bajos recursos. Este Programa tiene vigencia hasta el año 2013. Es específico para la población rural y contribuye a institucionalizar la microempresa también en este periodo. Su proceso se muestra más detenidamente en el capítulo de la instrumentación de la política.

El Programa IBO, se creó mediante el Decreto 3078 de septiembre de 2006, con el propósito de consolidar un sistema financiero incluyente, que promueva el acceso de

la población colombiana de menores ingresos; de micro, pequeñas y medianas empresas; y de emprendedores a los servicios financieros como ahorro, crédito, pago, remesas del exterior, transacciones, pensiones y seguros. Este programa de inversión es administrado por el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex) y se encuentra inscrito dentro de la política de largo plazo del gobierno dirigida a lograr el acceso a servicios financieros para la población de bajos ingresos con el fin de reducir la pobreza, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico en Colombia. Integra tres instrumentos: subsidio a costos; cofinanciación de proyectos; y, asistencia técnica.

Para la operatividad del IBO, el gobierno creó la “Red de la Banca de las Oportunidades” integrada por los bancos, compañías de financiamiento comercial, las cooperativas, las ONG, y las cajas de compensación familiar, quienes son las encargadas de extender su cobertura y llevar los servicios financieros a la población desatendida. Esta Red financia con sus propios recursos los préstamos que otorga y asume su correspondiente riesgo. El IBO, facilita la labor de la Red propiciando las reformas necesarias al marco regulatorio, apoyando la estrategia de promoción e incentivos, e impulsando acuerdos con los diferentes gremios buscando cumplir las metas específicas de logros en cobertura física y acceso a servicios financieros.

En la etapa final del gobierno Uribe, se pone en marcha la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento (PPED) que plantea desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población PPED, aprovechando sus capacidades y creando las oportunidades para que los diferentes grupos que la componen, puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica. Esta política se concentra en el aumento del potencial productivo de la población, es decir, en mejorar la oferta de mano de obra, más que en potenciar la demanda de ésta. Sin embargo, algunas de las estrategias se encaminan a favorecer la incorporación de la población en puestos de trabajo. De este modo, la política constituye la dimensión de Ingresos y Trabajo de la Red Juntos y se focaliza en adultos y jóvenes mayores de 18 años, que no hayan alcanzado los logros de la dimensión de Ingresos y Trabajo de la Red, que pertenezcan a los hogares del quintil más bajo del nivel 1 del Sisben o que estén incluidos en el Registro Único de Población Desplazada (Conpes 3616: 2009).

Con el Gobierno Santos, instrumentos como Oportunidades Rurales, Familias en

Acción, Alianzas Productivas y los Incentivos a la Capitalización Rural (ICR) que se venían desarrollando desde el anterior gobierno, siguen en marcha con algunas adecuaciones por tratarse de instrumentos que apuntan a mejorar las condiciones de vida de la población rural. Oportunidades Rurales, hace énfasis en su población beneficiaria a mujeres, jóvenes y desplazados; entregó en el 2010, 11.000 microcréditos y 4.545 pólizas de microseguros a 3.483 individuos. Familias en Acción, se dirigió a apoyar la formación del capital humano de la población desplazada mediante subsidios condicionados de salud y educación, así benefició 364.579 familias desplazadas, entre las que se contabilizaron 739.079 niños. Alianzas Productivas, amplía su cobertura a 27 departamentos, registrando entre agosto de 2010 y abril de 2011, 2.081 beneficiarios en asistencia técnica integral. Los ICR, se concentran más en los pequeños productores al otorgarles muchos más incentivos; entre enero y mayo del 2011, el Gobierno entregó 28.731 incentivos, por valor de \$79 mil millones jalonando inversiones por \$261 mil millones, de los cuales más del 80% se dirigió a pequeños productores (Santos, 2011:30-71).

En abril de 2011, el gobierno realizó el lanzamiento del Programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE), como resultado del proceso de reestructuración del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS), haciendo énfasis en el ajuste de los instrumentos y su reglamentación, y en establecer controles que garanticen la eficiencia, eficacia, equidad y efectividad en el manejo de los recursos. En este contexto, el programa DRE se reorienta para ser el eje fundamental de la política de desarrollo rural integral del sector agropecuario y tiene el propósito de fortalecer la seguridad alimentaria nacional, apoyar el mejoramiento competitivo de productos demandados en el mercado internacional y contribuir a reducir las desigualdades en el campo.

Mediante el Programa DRE, el gobierno modificó los criterios para la definición del pequeño productor, con el fin de ampliar la cobertura y facilitar el acceso de ésta población al programa. Por este motivo estableció un marco jurídico que tiende a éstos propósitos: el Decreto 780 del 2011 y la Resolución 08 de 2010 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA). Con el primero, el tope de los activos para los pequeños productores pasó de 108 salarios mínimos mensuales vigentes (smmlv) a 145 smmlv (de \$57.844.800 a \$77.662.000 para 2011) <sup>65</sup>. Con el segundo, el monto de los

---

<sup>65</sup> De US 26.000 a US 38.000 aprox.

activos para el mediano productor quedó establecido hasta 5.000 mmlv (\$2.678.000.000 para 2011), y para los grandes productores, aquellos cuyos activos totales superen este monto (Santos, 2011: 30-31).

En términos generales, el gobierno Santos se concentra en instrumentos de generación de ingresos que promuevan el desarrollo de medidas afirmativas a favor de las mujeres, los indígenas, los afrocolombianos y las personas con discapacidad. Estas acciones son coordinadas por el DNP y las entidades del orden nacional que tienen oferta para la generación de ingresos. Bajo esta directriz, los programas dirigidos a luchar contra la pobreza rural, se dirigen a la generación de empleo e ingresos, el acceso a recursos de crédito y al otorgamiento de seguros agropecuarios, subsidios y titulación de tierras.

### **Los instrumentos de nodalidad: la información focalizada**

Las políticas públicas necesitan información sobre la problemática o la situación que pretenden abordar. La necesidad de tener intervenciones más focalizadas llevó al país a desarrollar desde finales de la década de los ochenta, instrumentos de información válidos que focalicen y cuantifiquen la población en situación de pobreza tanto urbana como rural. Los primeros instrumentos que se pusieron en marcha para estos propósitos como se esbozó en los antecedentes, fueron el NBI, las líneas de pobreza y el Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben). Recientemente se construyó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

En suma, las metodologías aplicadas en Colombia para la medición de la pobreza, se pueden clasificar en dos grupos: mediciones indirectas y mediciones directas. Dentro del primer grupo, se cuentan las diferentes versiones metodológicas para la construcción de las líneas de pobreza. Con estas se efectúa la medición de la pobreza monetaria. En el segundo grupo se incluyen el NBI y el IPM. Este último se utiliza oficialmente para la medición de la pobreza multidimensional. La primera metodología para la construcción de líneas de pobreza en el país se implementó en 1987. A partir de ésta se han diseñado tres versiones más: una en 1998, otra en 2005 y la metodología utilizada actualmente, puesta en marcha a partir del 2011. Por su parte, el NBI se diseñó en 1987 y el IPM en 2011 (Conpes, 150: 4).

## *El Sisben*

El Sisben se creó como “un instrumento genérico para la focalización de programas sociales, en el marco de las reformas impulsadas en Colombia y América Latina, las cuales privilegiaban los subsidios a la demanda” (Fresneda, 2003: 576). Fue diseñado por el gobierno con el objetivo de establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de identificación de posibles beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales y ejecutores de política social del orden nacional. Se construyó a partir de técnicas estadísticas con las cuales se asigna un valor a categorías de variables cualitativas que expresan las condiciones de vida de los hogares.

La interpretación del Sisben se ha dado desde diferentes perspectivas. De acuerdo a Fresneda (2003:577-578), en su presentación técnica inicial, el índice se interpretó como una medida del *tamaño* de la pobreza. Aunque no se hizo explícita la idea que se adoptaba de la pobreza, queda patente al definir los puntos de corte de los dos primeros niveles del índice a partir de los resultados provistos por los enfoques de línea de pobreza y NBI. El índice se convierte en una variable a partir de la cual, de forma indirecta, se podría medir la pobreza identificada por los dos métodos. No era una medida alterna, sino una variable que permitía calcular su incidencia e identificar de manera individual a las familias pobres.

Posteriormente, se dieron dos interpretaciones más amplias del Sisben. La primera considera que, tanto por las variables que contiene como por la forma en que está construido, puede considerarse un indicador aproximado de recursos o ingresos y, en un sentido más profundo, expresa la utilidad de los hogares y su grado de bienestar. Sobre esta base el índice podría ser el buscado método de focalización que toma en cuenta la capacidad de pago de los hogares para la asignación de los subsidios y eventualmente la fijación de tarifas.

Conforme a la segunda interpretación, el Sisben “se aproxima a las realizaciones y capacidades” y evalúa la satisfacción de necesidades y no las preferencias. “Más que un índice de pobreza, el Sisben es un índice de estándar de vida porque informa, de manera directa, sobre las realizaciones y las capacidades” (Sarmiento, et al., citado en Fresneda, 2009:78). Esta posición acepta, en general, la adecuación del índice para la

asignación de subsidios conforme a la idea de superar la visión restringida de los ingresos. En tanto instrumento genérico, el criterio de focalización en la asignación de subsidios no sería privilegiar a quienes tengan salud, sino reducir el grado de privación y disminuir las iniquidades desde el punto de vista genérico de las capacidades.

### *El IPM*

Los ajustes en los métodos de medición de la pobreza cogieron fuerza a partir del gobierno de Álvaro Uribe y se concretizaron con el gobierno de Juan Manuel Santos, al ser la reducción de la pobreza uno de sus programas bandera. Por ello, en el 2010 se planteó una nueva metodología para la medición de la pobreza, debido a los desfases encontrados en las cifras presentadas en los últimos reportes. Así, la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), establecida desde el gobierno de Uribe, con el apoyo de la Universidad de Oxford, desarrolló una versión para Colombia del Índice Multidimensional de Pobreza (IMP), el cual resume las condiciones de vida de la población en 5 dimensiones básicas: salud, educación, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo y habitabilidad (MESEP, 2011).

Con este nuevo instrumento de información, se muestra de manera más focalizada las particularidades de la población pobre del país, lo que indudablemente repercute en los datos estadísticos generales. De este modo, el gobierno Santos ha pretendido adoptar cambios tanto en la línea de pobreza como en la construcción del agregado de ingreso del hogar para obtener resultados técnicos y empíricos más precisos de la pobreza en Colombia. Para asegurar la transparencia de las mediciones, el gobierno decidió publicar por un período de al menos dos años las series de pobreza monetaria utilizando ambas metodologías.<sup>66</sup>

### *Las cifras de pobreza: ¿formalismos o realidades?*

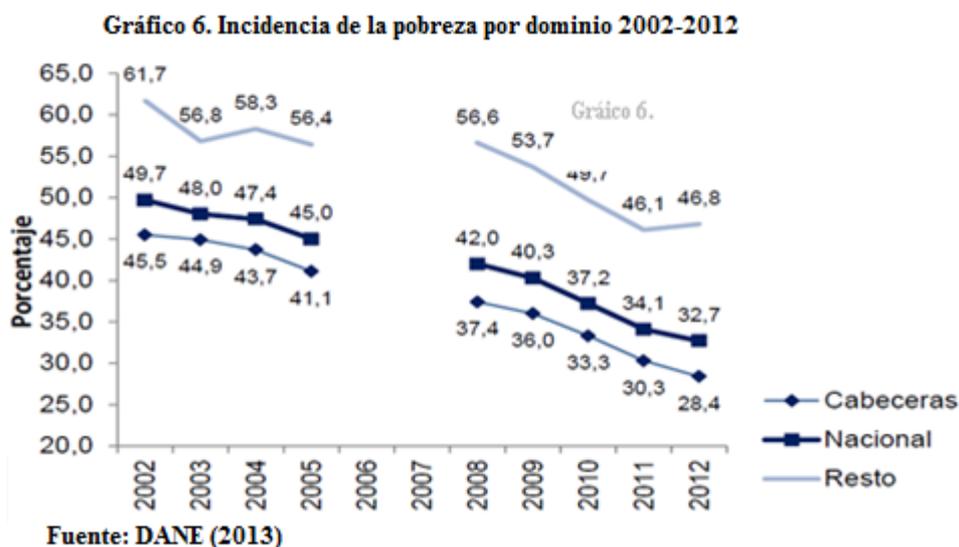
Actualmente los indicadores con los que el gobierno colombiano verifica la superación de la pobreza son esencialmente tres: la pobreza monetaria (cifras de ingresos) con base en las nuevas líneas de pobreza (versión 2011); el IPM; y, la desigualdad del ingreso, medido a través del coeficiente de Gini. En este contexto, según las cifras de pobreza

---

<sup>66</sup> Según los acuerdos institucionales establecidos, una vez terminada la MESEP, el DANE asumiría la responsabilidad de calcular y publicar los resultados de las cifras de pobreza.

reportadas por el boletín de prensa del DANE (2013), para el 2012, el porcentaje de personas clasificadas como pobres con respecto al total de la población nacional alcanzó el 32,7%. En las cabeceras esta proporción fue del 28,4% y en el resto del 46,8%. La incidencia de la pobreza a nivel nacional disminuyó 1,4 puntos porcentuales entre 2011 y 2012.

La pobreza se redujo en las cabeceras, mientras que en el resto aumentó. En las cabeceras la reducción fue 1,9 puntos porcentuales (del 30,3% paso al 28,4%) en el periodo 2011-2012; en el resto aumentó 0,7 puntos porcentuales (del 46,1% al 46,8%). El diferencial entre cabecera y el resto se ha ampliado: en el 2011 la incidencia de la pobreza en el resto equivalía a 1,5 veces las cabeceras, mientras que en 2012, la incidencia de la pobreza en el resto fue 1,6 veces el de las cabeceras (Gráfico 6).



El ingreso per cápita en el 2011 para el total nacional se ubicó en \$ 478.658 pesos colombianos (Aprox. US\$ 230). En las cabeceras el ingreso per cápita se ubicó en \$ 566.192 pesos (Aprox. US\$ 270), en el resto fue de \$196.675 pesos (Aprox. US\$ 100). En las 13 ciudades principales y sus áreas metropolitanas (13 A.M.) es de \$ 692.762 pesos, y finalmente en las otras cabeceras \$ 382.155 pesos (aprox. US\$ 185).

La pobreza por el IPM, en el 2011 registra una pobreza nacional de 29%,4. El porcentaje de personas pobres por IPM para las cabeceras fue de 22,2%, mientras que en el resto, el porcentaje de personas pobres fue de 53,1%. La pobreza en el resto representa 2,39 veces la pobreza en las cabeceras. En 2010 esta relación fue 2,26, es decir, la pobreza medida por IPM se ha acentuado más en las zonas rurales con relación a las

urbanas. En el 2012, éste mismo indicador evidencia que el 27,0% de la población en Colombia es pobre. En las cabeceras el porcentaje de personas en pobreza fue del 20,6% y en el resto del 48,3%. En 2012 la pobreza en el resto es 2,34 veces mayor que la pobreza en las cabeceras, en 2011 esta relación fue 2,39; es decir, la pobreza medida por IPM ha disminuido más en el resto con relación a las cabeceras.

Los cambios presentados entre 2011 y 2012 fueron -2,4 puntos porcentuales (nacional), -1,6 puntos porcentuales (cabeceras) y -4,8 puntos porcentuales (el resto). Estos cambios son sólo estadísticamente significativos para el nivel nacional y el resto (Tabla 9).

**Tabla 9. Porcentaje de personas pobres por dominio según IPM 2011-2012**

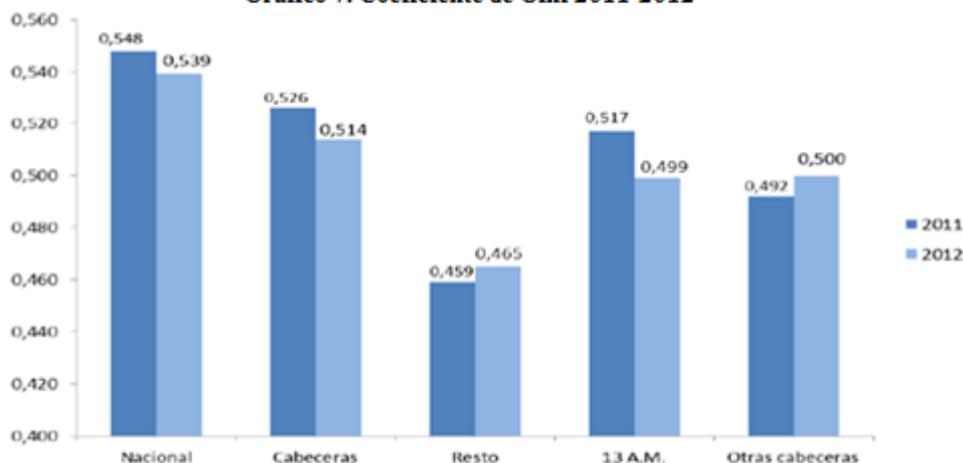
<b>Dominio</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2012-2011</b>	
Nacional	29,4	27,0	-2,4	*
Cabecera	22,2	20,6	-1,6	
Resto	53,1	48,3	-4,8	*

**Fuente:** DANE, cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2011 y 2012.

**Nota:** (\*) corresponde a cambios estadísticamente significativos

Con relación al nivel de desigualdad de los ingresos, a nivel nacional registró un valor de 0,539 puntos, evidenciando una disminución de 0,009 puntos con respecto a 2011. Esta reducción se mantiene en los dominios de cabeceras y las trece áreas metropolitanas. En las cabeceras, el nivel de desigualdad en los ingresos tomó un valor de 0,514 puntos, en comparación con el 2011 cuando había registrado un valor de 0,526 puntos. Por su parte, en las trece áreas el Gini tomó un valor de 0,499 puntos y en el 2011 de 0,517 puntos. En contraste, en el resto y otras cabeceras la desigualdad de los ingresos aumentó. En el resto el grado de desigualdad en los ingresos en el 2012 fue de 0,465 puntos, mientras que en 2011 fue de 0,459 puntos. Asimismo, en las otras cabeceras el Gini en el 2012 muestra un valor de 0,500 puntos, mientras que en el 2011 había registrado un valor de 0,492 puntos (Gráfico 7).

**Gráfico 7. Coeficiente de Gini 2011-2012**



**Fuente: DANE, cálculos con base GEIH**

Al examinar los anteriores datos, vemos que la pobreza rural medida tanto por la línea de ingresos como por el IPM, sigue mostrando contradicciones porque entre el período 2011 y el 2012 según la línea de pobreza, la pobreza rural (que se sigue denominado “resto”) aumentó del 46,1% al 46,8%. Mientras que con el IPM disminuyó, pasó del 53,1% al 48,3%.

En este punto, no se puede dejar pasar los desfases que se han dado con la cuantificación de la pobreza antes del 2011, porque registra variaciones bastante importantes. Al comparar algunos reportes, se encuentra por ejemplo que:

El DANE registra con la antigua y nueva metodología, diferentes datos para los años 2011 y 2010. Con la nueva metodología, para el 2011, el porcentaje de personas en pobreza a nivel nacional fue de 34,1%. En las cabeceras fue de 30,3%, mientras que en el resto fue de 46,1%. En las 13 áreas metropolitanas (A.M.) el porcentaje de personas en pobreza fue 20,6% y en las otras cabeceras alcanzó 44,5%. Con respecto al año 2010 la pobreza por dominio presentó las siguientes variaciones: -3,1 punto porcentuales (nacional), -3,0 puntos porcentuales (cabeceras), -3,6 puntos porcentuales (resto), -3,0 puntos porcentuales (13 A.M.) y -3,5 puntos porcentuales (otras cabeceras). En ese mismo orden con la antigua metodología para todos los dominios y los dos años, se evidencia un incremento importante en los datos reportados. Mientras con la nueva metodología la pobreza rural para el 2011 alcanzó el 46,1%, con la antigua metodología, era de 57,5, es decir, hay una variación de 11,4 puntos porcentuales (Tabla 10).

**Tabla 10. Pobreza, 2010-2011**

Dominio	Anterior Metodología		Nueva Metodología	
	2010	2011	2010	2011
Nacional	44,2	39,8	37,2	34,1
Cabeceras (Urbano)	38,6	34,4	33,3	30,3
Resto (Rural)	61,8	57,5	49,7	46,1
13 A.M.	29,5	25,3	23,2	20,6
Otras Cabeceras	51,9	47,5	48,0	44,5

**Fuente: DANE, cálculos con base en la GEIH**

La desigualdad medida por el coeficiente de Gini, para el 2011, reporta a nivel nacional un coeficiente de 54,8. En las cabeceras fue de 52,6, en el resto de 45,9, en las 13 A.M. de 51,7 y en las otras cabeceras fue de 49,2. Los cambios con respecto a 2010 fueron para los dominios: cabecera, resto y 13 A.M. de 1,2 puntos, en las otras cabeceras el cambio fue de 0,5 y en el total nacional que fue - 1,2 puntos (Tabla 11).

**Tabla 11. Coeficiente de Gini, 2010 - 2011**

Dominio	Anterior Metodología		Nueva Metodología	
	2010	2011	2010	2011
Nacional	57,6	56,9	56,0	54,8
Cabeceras (Urbano)	55,4	54,8	53,7	52,6
Resto (Rural)	49,4	47,1	47,1	45,9
13 A.M.	54,5	53,9	52,9	51,7
Otras Cabeceras	52,1	51,7	49,7	49,2

**Fuente: DANE, cálculo con base en GEIH**

Ahora bien, el mismo problema se puede apreciar con los datos registrados para Colombia por el PNUD (2010), en los cuales indica por ejemplo, que en el periodo 2000 al 2008 las personas que vivían por debajo del umbral de pobreza (o sea menos de US 1,25) era equivalente al 16%. Para el mismo período y en la medida multidimensional de la pobreza, revela que la privación ha afectado a la población del país de la siguiente manera: 13,2% en educación; 17,5 en materia de salud y 7% en el nivel de vida (PNUD, 2010: 161).

En el informe 2005 sobre los Objetivos del Desarrollo del Milenio para Colombia, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se presentan cifras de pobreza más altas que las reportadas por el DANE (2013) con la nueva metodología. Por ejemplo, al tomar el periodo 2002-2004, indica que la pobreza nacional por ingresos en el país paso del 57,8% al 52,6%; en el área urbana paso del 50,9% al 46,7% y en el área rural del 76,2% al 69,8% (Gráfico 8). Para ese mismo periodo, según el DANE, la pobreza

nacional paso del 49,7% a 47,4%; para el área urbana de 45,5% a 43,7%; y para el área rural de 61,7% a 56,4% (Tabla 12). Aunque los reportes presentados por estas entidades coinciden en la disminución de la pobreza en todos los dominios, los datos específicos presentan claras diferencias.

**Tabla 12. Comparación cifras de pobreza DNP y DANE para Colombia (2002-2004)**

Dominio	DNP		DANE	
	2002	2004	2002	2004
Nacional	57.8%	52,6%.	49,7%	47,4%;
Urbano	50.9% -	46,7%	45,5%	43,7%
Rural	76,2%	69,8%.	61,7%	56,4%

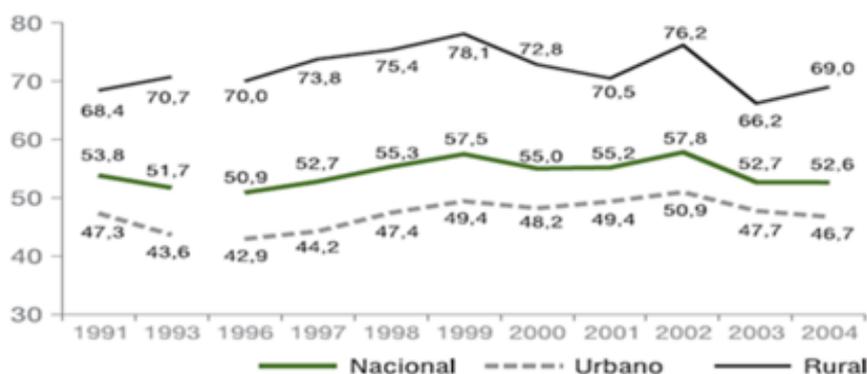
**Elaboración propia con base en DANE (2013), DNP (2005)**

Sin lugar a dudas, estas divergencias remiten a reflexionar sobre los instrumentos de información que ha diseñado el Estado colombiano para tratar la problemática de la pobreza. Es claro que han fallado en su cuantificación de los pobres, al no establecer datos fidedignos sobre la población afectada por esta situación. En ese sentido las acciones emprendidas por el Estado tampoco se han dado de manera consistente con la realidad de la población que pretende atender. Asunto que produce una total improvisación no solo con el diagnóstico de las políticas, sino también con la formulación, implementación y evaluación de las mismas, al no partir de una línea base ajustada. Lo que soporta aún más lo planteado por Reddy (2011) cuando indica los errores que también se presentan con los cálculos de la pobreza mundial realizada en el 2008 por el BM, de lo cual se habló en el segundo capítulo.

Aunque estas fallas se están tratando de resolver con la nueva metodología del IPM implementada por el gobierno de Santos, es preciso subrayar que entonces la política de lucha contra la pobreza rural 1997-2013 analizada, se soportó en estadísticas desfasadas no solo en términos numéricos sino en términos de cobertura porque se insiste en tomar a lo “rural” como “resto”. Esto se puede apreciar con los datos sobre la pobreza urbana y rural reportados en la década de los noventa, que sirvieron como referencia para el diagnóstico de la política, como se indica a continuación:

En 1991 según el DNP (2005: 22-24), el porcentaje de personas cuyos ingresos no alcanzaban a comprar una canasta básica de alimentos era el 35% en el área rural y 14% en las zonas urbanas, o sea más del doble de la población ubicada en la zona rural no contaba con los recursos necesarios para su sostenimiento. La pobreza en ese mismo año fue 68.4% para la zona urbana y 47.3% para la zona rural. En su conjunto, para el período 1995 -1999, Colombia registró un aumento de la pobreza tanto urbana como rural. En la primera, el incremento fue en más de 6 puntos porcentuales, alcanzando niveles cercanos al 50%. En la segunda, pasó del 65% al 78%. En 1999, se presentaron los mayores niveles de pobreza en el ámbito nacional: 57,5% de la población era pobre. En la zona urbana fue del 49,4% y en la zona rural este porcentaje ascendió al 78,1%. Entre el 2001 y el 2002 la pobreza nacional vuelve a incrementarse, hasta finalmente, estabilizarse a la baja a partir del 2003, alcanzando niveles del 52% en el 2004, con una mejora en áreas urbanas del 46,7% y en las áreas rurales del 69% (Gráfico 8).

**Gráfico 8. Incidencia de pobreza e indigencia 1991-2003 en Colombia**



Fuente: DNP, 2005

Aunque las cifras reportadas tanto por el DANE como por el DNP no coinciden, sí revelan una constante brecha entre la pobreza urbana y la pobreza rural, independientemente del método de medición. Esta tendencia se ha mantenido en el transcurso del tiempo, tal y como lo muestran las cifras de las décadas anteriores. Por ejemplo, desde los años 70 hasta principios de los 90 los datos de la pobreza registrados mediante el NBI y la línea de pobreza, tanto para las zonas urbanas como para las rurales, se ha incrementado gradualmente en los diferentes periodos (Tabla 13). En el primer caso, la proporción de la población rural pobre por NBI fue 1.5 veces superior a la urbana. En 1985 subió a 2.2

y en 1993 llegó a 2.9. Ese alejamiento se expresa en todos los indicadores que componen el NBI.

Tabla 13. Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)  
Colombia: 1973 - 1993

	1973			1985			1993		
	Total	Urb.	Rural	Total	Urb.	Rural	Total	Urb.	Rural
Total	70.5	58.9	88.4	45.6	32.3	72.6	32.2	20.6	58.9
Materiales inadecuados de vivienda	31.2	28.6	35.3	13.8	7.3	27.3	10.3	5.2	22.1
Hacinamiento crítico	34.2	26.7	46.4	19.4	16.1	26.4	14.2	11.2	21.2
Carencia de servicios básicos	30.3	12.0	60.0	21.8	8.8	49.0	13.3	3.5	35.9
Alta dependencia económica	29.0	20.0	43.5	15.9	12.4	23.5	9.7	6.0	18.4
Inasistencia escolar	31.0	22.3	45.1	11.5	6.8	21.4	5.1	2.9	10.2

Fuente: Fresneda, et.al, 2009:8

La misma lógica han seguido los datos de pobreza reportados por los ingresos. Para 1972, la población total por debajo de la línea de pobreza fue del 60%. Este porcentaje disminuyó ininterrumpidamente hasta llegar al 52% en 1986. A partir de entonces el porcentaje entre 1991 y 1992 osciló entre 51.9 y 53.6%. Aunque la pobreza tanto para el área urbana como para la rural disminuyó<sup>67</sup> al pasar en el mismo periodo del 51.3% al 46.4% en el primer caso y del 72.8% al 69.5% en el segundo, la brecha urbano- rural continuó siendo bastante notable: 51.3% urbana frente a 72.8% rural en 1972 y 46.4% urbana frente a 69.5% rural en 1992 (Tabla 14).

Tabla 14. Población bajo línea de pobreza por sector urbano y rural  
Colombia: 1972-1992

Año	TOTAL NACIONAL			Sector urbano			Sector rural		
	Pobl. (miles)	Bajo LP		Pobl. (miles)	Bajo LP		Pobl. (miles)	Bajo LP	
		(miles)	%		(miles)	%		(miles)	%
1972	22 008	13 215	60.0	13 053	6 696	51.3	8 955	6 519	72.8
1975	23 757	13 915	58.6	14 284	7 142	50.0	9 472	6 773	71.5
1978	25 440	14 335	56.3	16 125	7 829	48.6	9 315	6 507	69.9
1986	30 024	15 614	52.0	20 138	8 901	44.2	9 887	6 713	67.9
1988	31 141	16 659	53.5	21 332	10 047	47.1	9 810	6 612	67.4
1991	32 841	17 041	51.9	22 660	10 424	46.0	10 181	6 617	65.0
1992	33 392	17 881	53.6	23 127	10 742	46.4	10 265	7 139	69.5

Fuente: Fresneda, et.al., 2009:9

## Discusión: el contexto nacional, las políticas e instrumentos

Examinar el entorno en que se desarrollan las políticas de lucha contra la pobreza rural en Colombia, permitió comprender mejor el entramado social e institucional que se teje

<sup>67</sup> Los resultados en la disminución de la pobreza en este periodo son atribuidos a la generación de empleos no calificados en el sector manufacturero, la disminución de la desigualdad entre grupos educativos, la disminución de la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados (DNP, 2005). Y a una serie de programas de desarrollo productivo y social que pusieron en marcha los diferentes gobiernos de turno en el marco del nuevo “modelo de enfoque integrado” impulsado desde el escenario internacional.

alrededor del fenómeno de la pobreza y la acción pública en la materia. El modelo de desarrollo, la tenencia de la tierra y el conflicto armado, son entre otros, tópicos relevantes en la incidencia de la pobreza rural en el país. En este asunto, los actores convencionales de las políticas así como los actores al margen de la ley (guerrilla, paramilitares y narcotraficantes), ejercen un rol fundamental en la implementación de las políticas en los territorios rurales colombianos.

Hemos visto que las políticas e instrumentos desarrollados en Colombia para luchar contra la pobreza, han ido a la par con el escenario internacional. Por más de siete décadas, el país ha estado supeditado a la ayuda extranjera, por lo tanto, se ha condicionado a que las políticas acojan el trazo marcado por los organismos internacionales. Situación que ya lo advertían Cartier y Forero (1990), cuando analizaron la planificación agrícola y rural en Colombia en la década de los años 90, concluyendo que “una proporción cada vez mayor del presupuesto de inversiones de Colombia, sigue dependido de financiación externa y la capacidad de ejecutar planes y programas queda supeditada al acceso del Estado colombiano a créditos de agencias o bancos internacionales” (p.120). Actualmente esta situación no ha cambiado.

Es claro que los instrumentos de las políticas se ubican en el contexto del modelo neoliberal y la descentralización, y toman el legado de varias acciones adelantadas en el marco internacional en la década de los años ochenta. Su evolución ha ido en sintonía con los modelos de desarrollo implementados a lo largo de la historia colombiana, que reforzaron la mirada hacia la pobreza, con procesos de descentralización, planes de acción e instrumentos de focalización e información, que guiaron las acciones de los gobiernos posteriores, y marcaron la tendencia hacia el desarrollo microempresarial. Esto permitió situar el origen del instrumento clave de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia (la microempresa).

Los instrumentos se han constituido en el puente entre los actores públicos y privados. Bajo una mirada esencialmente productivista y economicista, el Estado ha movilizado en las dos últimas décadas una serie de instrumentos, de nodalidad (información), tesoro (económicos) y organización (coordinación) para enfrentar la problemática de la pobreza. Los instrumentos de autoridad, siguen ocupando un lugar predominante en las políticas al ofrecer las pautas jurídicas y normativas. Con esto, el Estado ha buscado como lo dirían López y Nuñez (2007), romper las “trampas de la

pobreza<sup>68</sup> por medio de la generación de ingresos; el empleo y los activos físicos; el desarrollo del capital humano; la nutrición y la seguridad alimentaria, la bancarización y el ahorro.

En términos generales los instrumentos desarrollados en Colombia en pro de la pobreza, han compartido las siguientes características en cuanto a sus objetivos, la focalización de recursos, la duración y el acompañamiento de los organismos internacionales:

*Objetivos.* Todos los instrumentos registrados comparten el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población pobre tanto urbana como rural mediante el fortalecimiento de actividades productivas y de generación de ingresos. Asimismo, la población objetivo ha sido la “población más vulnerable”, como las mujeres y jóvenes. Agregándose a partir de la última década a los indígenas, negros y recientemente a los desplazados.

*Focalización de recursos.* Los recursos destinados a la población pobre se han concentrado en aspectos que promuevan entre otros, las redes de colaboración, el crédito, los subsidios, los incentivos, los proyectos y programas de generación de ingresos y empleo, la asistencia técnica y el fortalecimiento organizativo, técnico y empresarial.

*Durabilidad.* Varios de los instrumentos han sido transversales a la política social del Estado, al permanecer por largos periodos de tiempo, como lo vimos con el Programa DRI, o con La Red Juntos y la Red Unidos, conformados en un solo instrumento de organización.

*Incidencia de los organismos internacionales.* Las Instituciones Financieras Internacionales como el BM, el BID, el FMI y el FIDA, se han convertido en instrumentos económicos de bastante relevancia en el país, al otorgar empréstitos para la puesta en marcha de las políticas de lucha contra la pobreza. Por ejemplo, el Programa DRI, contó con la cofinanciación del Banco Mundial. Pademer y Oportunidades Rurales con la cofinanciación del FIDA.

---

<sup>68</sup> Según dicha premisa, la ausencia de cualquiera de estas dimensiones llevará al fracaso de la estrategia. Una sola trampa de pobreza contrarresta los esfuerzos del Estado y la familia por superar la pobreza extrema. Por ejemplo, si la familia es atendida en otras dimensiones pero no cuenta con una vivienda adecuada, las condiciones de salubridad contrarrestarán todos los esfuerzos en capital humano (salud, nutrición y educación) de la estrategia (los niños se enfermarán frecuentemente y no podrán asistir a la escuela).

Un tema relevante que salió a relucir en la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia, tiene que ver con los instrumentos de nodalidad diseñados para la focalización y cuantificación de los pobres. Si bien muestra la experticia del país en esta materia, con la adopción de instrumentos de focalización relevantes como el Sisben, o recientemente con el IPM, asimismo, evidencia los desfases que se han dado en las estadísticas presentadas. Los datos tanto del DANE como del DNP, no concuerdan en los periodos reportados, en las metodologías utilizadas y en las interpretaciones frente al concepto de pobreza rural, cuantificada como “resto”, lo cual ha generado un amplio debate frente al número real de colombianos que han sido afectados por este fenómeno. Problema que también se observó en el escenario internacional.

A pesar que el gobierno del presidente Santos reconoce los desfases de los métodos antiguos y de las cifras presentadas antes del 2011, y adopta la nueva metodología del IPM, las fallas en los datos antecidos, dejan ver entonces que la política de lucha contra la pobreza rural en el periodo 1997-2013, no contó con un diagnóstico real de su población objetivo y por lo tanto, los informes oficiales emitidos sobre las estadísticas de la pobreza así como los informes de evaluación de impacto de los programas, tampoco son confiables porque no se soportan en una línea base real de la población pobre.

Finalmente, la mirada de la política a través de instrumentos específicamente colombianos, permitió leer la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza en un contexto de interacciones, que da cuenta de una transformación en las relaciones entre el Estado y la sociedad mediante una gobernanza cooperativa que involucra una serie de actores públicos, privados y mixtos que interactúan a diferentes niveles mediante instrumentos de acción pública cada vez más desregularizados, coordinados y concertados. Claro está que el Estado continúa asumiendo el rol principal, porque las políticas siguen diseñándose de manera unidireccional. Esto ha sido acompañado por una gama de instrumentos de autoridad, que establecen el marco legal de las políticas. En el caso de la política de lucha contra la pobreza rural 1997-2013, los instrumentos de autoridad interrelacionan la normativa para la microempresa con la normativa dirigida a la población objetivo de la política (la población vulnerable), y se convierten en la bitácora de la acción pública, como se verá en el siguiente capítulo.

**Tabla 15. Instrumentos NATO de las políticas de lucha contra la pobreza rural en Colombia  
Período 1980 – 2013**

<b>Periodo</b>	<b>Nodalidad (Información)</b>	<b>Autoridad (Normatividad)</b>	<b>Tesoro (Económico)</b>	<b>Organización (Coordinación)</b>
<b>1980-1990</b>	-Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) -Índice de Condiciones de Vida -Líneas de pobreza (LP)	-Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) -Plan Nacional de Desarrollo Integral (PNDIC). -Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM)	-Programa Desarrollo Rural Integrado(DRI) -FMI -BID -BM	-Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación -Departamento de Planeación Nacional (DNP) -Ministerio de Agricultura
<b>1990-2000</b>	-SISBEN -NBI -ICV	-PNDM -Política para el desarrollo de la mujer rural de 1994 -Política para el desarrollo rural campesino	- Nacional de Cofinanciación -Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural -Unidades de Cofinanciación -Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FSES) -PADEMER -FMI -BID -BM -FIDA	-Departamento de Planeación Nacional (DNP) -Ministerio de Agricultura -Red de Solidaridad Social
<b>2000-2013</b>	-Observatorio agrocadenas -SISBEN -NBI -ICV -Coeficiente de Gini -IPM	Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento (PPED)	-Incentivo capitalización rural (ICR) -Programa “Familias en Acción” -Programa “Oportunidades Rurales” Programa “Alianzas productivas” -Programa “Agro Ingreso Seguro” -Programa “Inversión Banca de las -- Oportunidades”. -Programa “Construyendo” Capacidades Empresariales Rurales” -Programa “Desarrollo con Equidad Rural” -FMI -BID -BM -FIDA	-Misión para el reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). -Red para la superación de la pobreza extrema (Juntos) -Red para la superación de la pobreza extrema (Unidos) -Agencia Nacional de Superación de la Pobreza (ANSPE)

Fuente: esta investigación con base en revisión bibliográfica.

## CAPITULO 4

### LOS INSTRUMENTOS DE AUTORIDAD DE LA POLÍTICA

#### **Introducción**

La política de lucha contra la pobreza rural en el periodo 1997 – 2013, está inscrita en un marco legal que integra un número importante de instrumentos de “autoridad” (Hood, 1986) que marcan las directrices para el desarrollo microempresarial y para la atención de la población vulnerable. Este tipo de instrumentos, orientan la conducta de los actores bajo una “lógica de lo adecuado” (March y Olsen, 2006) que remite a cumplir con el “deber ser” de la política. En primer lugar, se presenta el marco constitucional en el que se registra la política, partiendo con la revisión de la Constitución Política de Colombia, para llegar a la normativa establecida para la microempresa y para los destinatarios de la política. En la segunda sección, se contrasta el marco jurídico con la realidad de su aplicación, a través de testimonios de funcionarios y microempresarios rurales.

#### **El marco constitucional**

La política de lucha contra la pobreza rural en el periodo 1997-2013, va en consonancia con el mandato constitucional e incorpora un amplio repertorio de instrumentos de autoridad (Hood, 1986), que acogen dos tópicos que constituyen su marco de referencia. Por un lado, el marco legal dirigido al fomento y el fortalecimiento de la microempresa. Por el otro, la normativa encaminada a la atención de la población objetivo de la política, es decir, la población vulnerable. En cada una de estas dos categorías, el repertorio de sentencias constitucionales, decretos, leyes, entre otros, es bastante amplio y son el sustento del “deber ser” de la política.

#### *La Constitución Política*

La Constitución Política o “Carta Magna” es la norma jurídica suprema y fundamental del Estado. Fija los límites y define las relaciones entre los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) y de éstos con sus ciudadanos, estableciendo así un orden político, económico y social.

Colombia es un país caracterizado por una trayectoria constitucional importante,

instaurada a partir de la Constitución de 1886 impulsada por el Movimiento de la Regeneración Conservadora, presidido por el gobierno de Rafael Núñez. En este marco, el país se reconstituyó en forma de “República Unitaria” y la soberanía residió esencial y exclusivamente en la Nación (Arts. 1 y 2), dando fin a la federalización que estaba viviendo el país. Esta constitución contó con doscientos diez artículos, que establecieron esencialmente los siguientes cambios: los Estados Unidos de Colombia y su sistema federal son transformados en la República de Colombia, en la cual los estados pasaron a llamarse departamentos y a ser controlados por un Estado centralista. Se fortalece la rama ejecutiva disminuyendo los poderes del legislativo. El periodo presidencial se extendió a seis años. El Ejército Nacional se fortalece y se centraliza. Le devolvió el poder a los miembros de la Iglesia Católica (quitado atrás por los liberales) para que velen por la educación en el país. Con ello, la religión católica se convierte en una institución esencial en el Estado. Asimismo, permitió que las autoridades garantizaran la propiedad privada y protegieran a la industria por medio del arancel. En el plano social, le devolvió los derechos constitucionales a más de la mitad de los ciudadanos del país.

Esta Constitución tuvo gran apogeo, duró vigente por ciento cinco años<sup>69</sup> guiando el mandato de veintitrés presidentes colombianos y pretendió tal como lo señala Jorge Orlando Melo, garantizar un “orden al país”:

(...) se confiaba que el orden se apoyaría sobre una serie de elementos básicos: la centralización radical del poder público, el fortalecimiento de los poderes del ejecutivo, el apoyo a la iglesia católica y la utilización de la religión como fuerza educativa y de control social (Melo, 1989:5).

Pero bien, la permanencia de la Carta Magna de 1886 no significa que el país haya vivido todo este tiempo de rigidez legislativa, pues dicha constitución pasó por sesenta reformas. Entre ellas, las más relevantes son las reformas de 1936 y la de 1968. En la primera, el bipartidismo<sup>70</sup> sigue siendo el marco “formal” que configura el espacio político colombiano. Dicha reforma contenía 35 artículos que modificaron disposiciones

---

<sup>69</sup> Desde finales del siglo XIX hasta finales del siglo XX.

<sup>70</sup> En 1840 surgen los dos partidos tradicionales en Colombia: el liberal y el conservador. Mediante una coalición política pactada denominada el “El Frente nacional”, estos dos partidos se alternaron la presidencia durante sus 16 años de duración (1958 y 1974).

constitucionales sobre diversos temas relacionados con: la estructura del Congreso, la división territorial y los límites geográficos, el régimen de propiedad privada, la ciudadanía y la educación, entre otros. El Estado siguió concentrando el poder, pero esta vez, de manera más intervencionista en el desarrollo económico y social del país.

En el marco de la citada reforma, se insertaron los gobiernos liberales desde 1930 hasta 1946, que rompieron con la previa hegemonía conservadora en el poder, destacándose esencialmente los gobiernos del presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945), que establecieron formas más directas de relacionarse con la sociedad, especialmente en la atención a conflictos puntuales del sector obrero del país, que condujeron a la institucionalización de los sindicatos de trabajadores. Sin embargo, a decir de Botero (2006), esas interacciones no produjeron efectos contundentes en cuanto a la participación de esa población en la legislación, porque esos contactos fueron mediados por prácticas paternalistas y establecidos para cooptar a los sindicatos con el fin de garantizar el apoyo político y una base electoral. En sus palabras:

El Gobierno de López negoció con los obreros por fuera del legislativo, y dio vía a sus demandas a través de otros mecanismos en el marco de su relación paternalista, más no de la institucionalización (...) la incipiente organización política y gremial de los trabajadores, y en el marco de la creciente polarización política, el peso de la influencia de los trabajadores no se hizo sentir directamente en las discusiones de la reforma constitucional en el Parlamento (Botero, 2006:16).

Igualmente, Botero señala que la configuración de las políticas sociales en esta reforma como un “proceso colectivo”, aparece como resultado de los múltiples vínculos entre las distintas fuerzas sociopolíticas en el Congreso, y no como fruto de demandas sociales específicas, ni tampoco de la iniciativa del Gobierno, que se preocupó más por proteger y garantizar los derechos de los propietarios y terratenientes, élite que según el autor “estaba imbricada en el escenario político y muy bien representada en el Congreso” (2000:4).

Con la reforma de 1968, el Estado adquiere una nueva dimensión de intervención que se concentró en la justicia social y en el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular (CPN: Art.32). El tema de la descentralización adquiere relevancia porque se definió el sector “descentralizado” de la

administración en los distintos niveles territoriales.

En suma, la Constitución de 1886 con sus diferentes reformas, ha sido la Constitución que mayor continuidad ha tenido en el país. Desde su expedición se favoreció un Estado centralista que concentró el poder tanto económico, como político y militar. De este modo, el Estado se convirtió en el principal actor constitucional con un peso relevante en la acción pública del país.

#### *Del Estado centralista a la participación democrática*

En el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente realizada en 1990, se redactó la Constitución de 1991, con la participación de representantes de la Alianza Democrática M-19, del Partido Conservador y del Partido Liberal. Esta Constitución llamada la "Constitución de los Derechos Humanos", propició un cambio trascendental en la mirada hacia el Estado, paso de ser un Estado centralista a un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, tal como lo señala el artículo 1º de los principios fundamentales:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (C.P, 1991: Art.1).

Uno de los empeños fundamentales de la Constitución de 1991, tiene que ver con la función transformadora de la realidad social y económica del país. De ahí que promueve cambios importantes que apuntan a mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad colombiana, especialmente en tres aspectos: i) En la política social; ii) En la descentralización; y, iii) En la participación ciudadana.

#### *La política social*

La política social adquiere un significado muy importante con la Constitución de 1991, porque se dirige a brindar apoyo a los sectores más vulnerables del país. En el plano jurídico, consagra mecanismos claros que buscan enfrentar el fenómeno de la pobreza a través de lineamientos para la formulación e implementación de programas sociales de carácter permanente y estructural, que buscan la consecución del bienestar y el

mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos. Es decir, el Estado asume el compromiso de implementar políticas de acción afirmativa dirigidas a resolver los problemas apremiantes del mínimo vital de la población pobre y vulnerable.

Lo anterior se puede observar en varios de los artículos de la carta política que hacen alusión explícita a la atención de la población colombiana que se encuentre en situaciones de miseria y/o indigencia, o sea, los “pobres absolutos” cuya carencia de recursos y capacidades productivas los colocan en situaciones de manifiesta marginalidad, debilidad y vulnerabilidad, a quienes se les debe procurar, en un plano de igualdad, las condiciones mínimas para vivir en sociedad, tal como se desprende del Artículo 13 que reza: “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Del mismo modo, el Artículo 350 se refiere al gasto público social en dos puntos:

Primero, deja en manos del Legislativo, para que a través de la Ley Orgánica determine qué partidas del presupuesto hacen parte del gasto público social. Así, mediante el Decreto 111 de 1996 se compilan las leyes orgánicas del presupuesto, y se determina que el gasto público social se entenderá como aquel:

Cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión (Decreto 111, Art.41).

Segundo, establece que la proporción de inversión respecto del gasto total no podrá disminuir comparativamente con el año anterior. Es decir, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. De este modo, la distribución territorial hará énfasis en las personas con necesidades básicas insatisfechas y en la eficiencia fiscal administrativa.

Al fijar recursos específicos para el gasto social, la Constitución Política asegura en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En consecuencia, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y su prestación será “eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (Art.365). De esta forma, el

bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población serán las finalidades sociales del Estado y en esa vía, será el objetivo fundamental de su actividad, la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (Art.366).

A los anteriores ejemplos, se suman entre otros, los artículos del 45 al 49, del 50 al 52, del 65 al 67 y del 70 al 71, consagrados en el acápite de “los derechos sociales económicos y culturales” que dan pautas claras para la garantía y participación activa de los diversos grupos poblacionales en los organismos públicos y privados que tengan a cargo su protección, educación y progreso. Los artículos 7, 13,70 y 246, reconocen y protegen la diversidad étnica y cultural, protegen a los colectivos que han sido marginados o discriminados y establecen una jurisdicción especial indígena dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes del país.

En el caso concreto de la población rural, la Constitución estipula pautas para el acceso a factores productivos, el mejoramiento del ingreso rural y la producción de alimentos, mediante la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Art.64). La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (Art.65).

De este modo, bajo el trazo de la Constitución de 1991, la política social del Estado incluye una estrategia nacional permanente de intervención integral y coordinada de apoyo a la superación de la pobreza en general, liderada desde la Presidencia de la República, que parte con la implementación por cinco años del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FSES) mediante el Decreto 2133 de 1992, cuyo objeto fundamental será la financiación de proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana. Continúa en su remplazo, con la creación de la “Red de Solidaridad Social”, mediante la Ley 368 de 1997. Sigue en el 2006 con la “Red de Protección Social contra

la Extrema Pobreza” (Juntos) a través del documento Conpes 102 y continúa actualmente en su segunda fase, bajo el nombre de “Red Unidos para la Superación de la Pobreza Extrema” (Unidos).

Vale decir, que en el marco constitucional actual, se han emitido importantes leyes<sup>71</sup> para garantizar que el Estado proteja especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Este amplio repertorio de instrumentos jurídicos del Estado social de derecho, tiene que ver con la función transformadora de la realidad social y económica, que constituye uno de los empeños fundamentales de la actual Constitución.

### *La descentralización*

Mediante un proceso que inició con la reforma de 1968, a mediados de la década de los 80, se expidieron las primeras medidas descentralizadoras que buscaban fortalecer, entre otros, los aspectos fiscales de las entidades territoriales (Ley 14 de 1983), la regionalización del país (Ley 76 de 1985) y los asuntos políticos a través de la elección popular de alcaldes (Acto Legislativo 01 de 1986). Con estos avances, la descentralización se convirtió en un proceso constante de ajuste y progreso de los tres gobiernos de la época, que en general, muestran una continuidad en las características de la política de descentralización, con un marcado énfasis municipal que se basó especialmente en la transferencia de recursos y de competencias locales, lo cual se observa especialmente con la expedición de la Ley 11 de 1986, por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se establece la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

Con la Constitución de 1991, se da una renovación en la mirada hacia la descentralización ya no como mera figura o instrumento de asignación de recursos por parte del Estado entre sectores y regiones, sino como un marco institucional de referencia, para que los entes territoriales diseñen e implementen planes integrales de desarrollo. Con ello, se reorganizaron las instituciones del orden nacional, con el

---

<sup>71</sup> Ley 65 de 1993; Ley 70 de 1993; Ley 762 de 2002; Ley 823 de 2003; Ley 931 de 2004; Ley 1384 de 2010; Ley 1431 de 2011; Ley 1531 de 2012; Ley 1618 de 2013.

propósito de transferirle las funciones a los municipios. En esa dirección, el Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC) y los fondos de cofinanciación, se especializaron como ejecutores, y el Consejo de la Política Económica y Social (Conpes) y los ministerios, se encargaron de diseñar las políticas públicas. De esta manera, la acción pública se guio alrededor de unos compromisos básicos dirigidos esencialmente al “desarrollo y la realización de la descentralización” (PND, 1998).

En este marco, se observa a Colombia como una República unitaria y descentralizada, con un diseño integral y una estructura de gobierno especializada en el manejo macroeconómico, y en la orientación y coordinación de las políticas a nivel nacional. A nivel regional, de acuerdo a los artículos 286 y 287 de la Constitución de 1991, las entidades territoriales están integradas por: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, así como por las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la constitución y de la ley. En esa vía, los trazos de la “región” como fenómeno de la descentralización política y administrativa, contemplan que dos o más departamentos se pueden constituir en región administrativa y de planificación con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto social será “el desarrollo económico y social del respectivo territorio” (Art.306).

De este modo, la región queda ubicada por su naturaleza, como un tipo de entidad territorial, encaminada a proyectarse como una alianza entre los departamentos que la conforman a fin de obtener ventajas comparativas y competitivas, tales como aumentar su capacidad de negociación frente al gobierno central y su capacidad de planificación y apoyo a proyectos de inversión de carácter regional. En este sentido, adelantaría tareas de la Nación, que tienen que ver con la planificación del desarrollo integral de la región, la administración de políticas, programas y proyectos de interés regional, la administración de fondos de cofinanciación, entre otras (Almanza, 2010:14).

La organización territorial establecida en la Carta Política representa en esencia, respecto del antiguo régimen, un doble cambio cuantitativo y cualitativo. Cuantitativamente, Colombia pasó de tres niveles de gobierno que tenía bajo la Carta de 1886: nacional, seccional (que agrupa a los departamentos, intendencias y comisarías) y local (municipios y distritos), a seis niveles de gobierno que se prevén en el artículo 286 de la nueva Constitución: nacional, regional, departamental, provincial, entidades indígenas y local (municipios y distritos). Cualitativamente, el país hizo tránsito de un

régimen relativamente descentralizado a un régimen significativamente autónomo. En los artículos 10 y 287 de la Carta se predica la autonomía de las entidades territoriales en los campos político, administrativo y fiscal (Correa, 1996). A esto se suma, la ampliación del período de gobierno de los alcaldes a tres años, y el mejoramiento de la gestión municipal, al redefinir las funciones que deben cumplir las juntas administrativas locales.

En líneas generales, el esquema de la Constitución de 1991, en cuanto a la descentralización se refiere, establece un corpus jurídico que busca transformaciones en las relaciones entre el Estado y los entes territoriales, al asignar por ejemplo, recursos y competencias a los entes territoriales y en particular a los municipios. Se establece el situado fiscal, como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será transferido a los departamentos y a algunos distritos para atención directa o a través de los municipios, destinados a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud, con especial atención a los niños (Art. 356). Del mismo modo, propone la distribución de las transferencias a los municipios con base en indicadores de NBI e índices de pobreza (Art. 357) y da la posibilidad de entregar subsidios para que las personas de menores ingresos puedan cubrir el costo de los servicios públicos domiciliarios (Art.368).

Por su lado, las entidades territoriales adquieren un papel importante a nivel local y regional en el marco de las funciones públicas, al asumir más autonomía y la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la salud, por medio de la Ley 115 de 1994 y la Ley 100 de 1993. Con la primera, se dictan las normas generales para regular el servicio público de la educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia, de la sociedad. Con la segunda, se establece el régimen subsidiado de salud y se fija como objetivos generales del Sistema de Seguridad Social en Salud “regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso de toda la población al servicio en todos los niveles de atención”. Una vez aprobada la Ley 100 se inició el diseño técnico del “Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales” (Sisben) como un instrumento de información para identificar y clasificar a los hogares, familias y personas, conforme a sus condiciones de vida.

Con la emisión de la Ley 60 de 1993, se define la focalización como el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables, según el criterio que establezca el Conpes social para la selección de beneficiarios por parte de las entidades territoriales. De este modo, los porcentajes de las transferencias del Estado hacia los municipios y departamentos se establecen por medio del “Sistema General de Participaciones”, el cual ha venido evolucionando con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos. Las transferencias, que son condicionadas, privilegian programas que atienden necesidades básicas insatisfechas: educación, salud, saneamiento básico y agua potable. La norma permite ampliar las inversiones a un menú de opciones de carácter local y de tipo social una vez superadas ciertas metas de cobertura. Con esta ley se reafirma el espíritu de las normas anteriores que protegen la inversión social a través de obligaciones legales.

Sin embargo, mediante la reforma a los artículos 356 y 357 de la Ley 60 de 1993, en cuanto a la autonomía del manejo de los recursos financieros por parte de los entes territoriales, los recursos de las regiones volvieron a ser manejados desde la Presidencia. Lo que implicó diferentes reacciones. Mientras que para algunos de los antiguos miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, como Horacio Serpa y Antonio Navarro Wolf<sup>72</sup> definieron esta reforma como inconveniente y la catalogaron como un “retroceso” en la medida que uno de los fundamentos de la nueva carta era la descentralización y con este cambio no hay independencia de las entidades territoriales si no tienen recursos. Otros, como el constitucionalista Manuel Quinche, acepta que mediante esta reforma es posible que se haya querido proteger de la corrupción los recursos públicos. Señala que:

Hay que responsabilizar a los administradores, pero también les cabe una inmensa responsabilidad a los organismos de control, que históricamente no sirven y que durante este periodo no han ejercido sus funciones y cuando todo el mundo se dio cuenta, las finanzas ya están afectadas (Quinche, 2011).

A pesar de los anteriores argumentos y de los debates que se han dado en torno a la efectividad de la descentralización, mal o bien, este mecanismo promovido desde la reforma de 1968 y desarrollado más integralmente con la Constitución de 1991, representa para el país un anuncio formal que respalda la reorganización territorial, la

---

<sup>72</sup> Ex gobernadores de los departamentos de Norte de Santander y Nariño respectivamente.

autonomía local y las transferencias a las regiones mediante una amplia gama de políticas públicas en materia fiscal, administrativa, política y sectorial. Aunque en la práctica, su implementación vaya tomando forma de acuerdo a los enfoques y perspectivas que los gobiernos de turno hacen de ella.

### *La participación ciudadana*

El derecho de toda persona a participar en los asuntos públicos, a elegir y ser elegido, se plasma en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y jurídicamente es garantizado y protegido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>73</sup>, el cual en su artículo 25 señala que:

Todos los ciudadanos gozarán [...] sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (PIDCP: Art.25).

La institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, ha sido en las últimas décadas, la preocupación de muchos países de América Latina que han incluido en sus constituciones<sup>74</sup> diversas legislaciones en esta materia con el propósito de establecer espacios más claros de concertación democrática entre el Estado y la sociedad. Colombia es un ejemplo de ello, porque mediante la Constitución de 1991 se introdujo el tema de la participación en los distintos niveles de gobierno y se instauró una serie de mecanismos para propiciar la participación ciudadana.

En efecto, con la citada constitución, en Colombia se abrieron nuevas posibilidades para fortalecer la democracia, la participación y el ejercicio de una ciudadanía plena. Al acercar la toma de decisiones al ciudadano, éste puede participar e incidir sobre la calidad y oportunidad de los servicios sociales. En esa vía, la Carta crea condiciones propicias para la participación ciudadana y el reconocimiento legal de los derechos fundamentales de todos los colombianos, mediante el establecimiento de la

---

<sup>73</sup> Es un tratado multilateral general que reconoce derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y, entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>74</sup> Constitución de 1988 de Brasil, Constitución de 1994 de Bolivia.

democracia participativa en remplazo de la democracia representativa. Al respecto, la Sentencia C-021 de 1996 de la Corte Constitucional, hace acotaciones precisas en cuanto a lo que debe entenderse por democracia participativa y principio de participación democrática. Con relación a la democracia participativa, refiere lo siguiente:

Procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio (C-021: 1996).

En cuanto al principio de participación democrática, expresa que:

Es un principio constitucional que no se agota en el terreno de las decisiones políticas y que, por tanto, se extiende a los más diversos campos, uno de ellos el del cooperativismo, que constituye objeto de la presente sentencia, pero no puede desconocerse que no se trata de un imperativo absoluto que excluya o condene la representación en todos los momentos en que se requiera la expresión de la voluntad colectiva (C-021: 1996).

La participación se concibe como principio fundamental del Estado y fin esencial de su actividad, lo que implica para sus autoridades el deber de promoverla en las distintas esferas de la vida pública y el compromiso de fomentar la participación de la ciudadanía, en los procesos de toma de decisiones que conciernan al destino colectivo.

En este sentido la Sentencia No. C-103 de 1996 de la Constitución manifiesta:

Lejos de concebirla como una práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, la participación ciudadana se erige en principio fundante del Estado y en fin esencial de su actividad, lo cual implica para las autoridades el deber de facilitarla y promoverla (C-103:1996).

En consonancia con lo anterior, la Constitución señala mecanismos de participación más claros que permiten poner en práctica el derecho de intervenir en la conformación y el ejercicio del poder político. Es decir, para poder elegir y ser elegido para los cargos públicos y poder participar en las decisiones sobre los asuntos públicos. A través de la Ley 134 de 1994, llamada también “Ley Estatutaria de Participación” se establecen las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles y se regulan los siguientes instrumentos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: la iniciativa popular legislativa y normativa; el voto;

el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Todos estos instrumentos son calificados como derechos políticos de los ciudadanos y su objetivo es que el pueblo ejerza su soberanía. Estas herramientas pueden ser utilizadas por cualquier ciudadano colombiano para intervenir en las decisiones gubernamentales o para elegir las que son de elección popular.

En síntesis, se puede decir que el mandato constitucional vigente plasmado en la Constitución de 1991, esquematiza así la participación: i) Como principio, el artículo 2 señala que la participación democrática es un fin esencial del Estado, que implica el desarrollo de una pedagogía que fomente la participación social en los valores de la convivencia, la democracia y la acción social. ii) Como derecho, en la medida que se constituye en una condición para el fortalecimiento de la calidad del ciudadano, en el ejercicio del poder político, en la participación social y en la opción de crear asociaciones en defensa de sus intereses. iii) Como deber, porque son deberes de las personas y de los ciudadanos participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (Art.95). iv) Como garantía, el Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen; para lo cual las organizaciones para gozar de este derecho o garantía, deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos (Art.78).

De este modo, en todos los escenarios de la vida política, social y económica del país, los sujetos de la participación son las personas que hacen uso de instancias formales y no formales para intervenir en los procesos políticos, y en la formulación e implementación de las políticas públicas. O sea, todos los colombianos independiente de su raza, credo o religión, como miembros de distintas instancias, y en igualdad de condiciones, se constituyen en los protagonistas de la participación ciudadana, y el marco constitucional, es el soporte para que el “deber ser” de la participación, se plasme en leyes que reglamenten y promuevan dicha participación. En este sentido, el Estado se convierte en un actor clave porque facilita los mecanismos democráticos de representación en los diferentes contextos de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo, se constituye en la expresión práctica del mandato constitucional y por ello, las políticas deben ir en consonancia con los lineamientos trazados en dicho esquema.

### **El marco jurídico para la microempresa**

La creación de un entorno político y jurídico favorable al desarrollo de la microempresa, como instrumento relevante de la política de lucha contra la pobreza rural, ha resultado esencial para el crecimiento y la maduración del sector en el contexto Latinoamericano. Recordemos que las políticas promulgadas desde el plano internacional para el fomento microempresarial, han procedido especialmente del BID, un actor internacional bastante relevante, porque además de cofinanciar los planes y programas de la región, sentó las bases normativas, operativas y financieras para el fortalecimiento y gestión de la microempresa, especialmente en la década de los años ochenta y noventa. Así lo muestra el caso colombiano a partir de 1984, con la puesta en marcha por catorce años del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM).

Entonces, al concebirse la microempresa como el instrumento de generación de empleo e ingresos de la población pobre, se inscribe en un corpus jurídico (Tabla 16) que data precisamente de finales de los años ochenta, con la expedición de la Ley 78 de 1988 que si bien, no es exclusiva para la microempresa, establece los requisitos legales y los arreglos institucionales para poner en marcha los programas dirigidos a fomentar las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes) en Colombia. Varios artículos de esta ley contienen disposiciones precisas para el fortalecimiento microempresarial. Por ejemplo, en sus objetivos, resalta:

Fomentar la creación y el desarrollo de la microempresa en Colombia, como una acción tendiente a la generación de fuentes de trabajo independientes, estimulando el espíritu empresarial y la redistribución del ingreso y del crédito a los estratos menos favorecidos de la sociedad (Art.1: b).

En el artículo 2, para todos los efectos, define la microempresa como:

La unidad económica de orden familiar encabezada por el hombre o la mujer, constituida por una o más personas, dedicadas de manera independiente a una de las siguientes actividades: - Manufacturas, comercio, construcción, o servicios, que cumplan simultáneamente con los siguientes requisitos: - Que la planta de personal no exceda de veinte (20) trabajadores permanentes. - Que el total de sus activos no supere los \$ 15 millones (Art.2).

Así mismo, esta ley establece una serie de parámetros para adecuar la oferta institucional al fomento microempresarial. Entre ellos: autoriza a la Corporación Financiera Popular a destinar hasta un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos de crédito específicamente, al financiamiento de la microempresa y realizar todos los negocios y operaciones permitidas por la ley a las corporaciones financieras, las compañías de leasing y las cajas de ahorro, así como a emitir “Certificados de Desarrollo Empresarial” (CDE) en las condiciones que determine la Junta Monetaria. Al Instituto Financiero Industrial (IFI), ordena destinar 7% de sus recursos de crédito a las microempresas. Al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a dirigir por lo menos un dos por ciento (2%) de su presupuesto anual a los programas de microempresas, creación de empresas y asistencia técnica integral a la industria pequeña y mediana. Al Fondo Nacional de Proyectos al Desarrollo (FONADE), a comprometer anualmente el cuatro por ciento (4%) de sus recursos al otorgamiento de créditos no reembolsables para la realización de estudios de preinversión de microempresa y en industria pequeña y mediana (Artículos 5-14).

La mencionada ley crea además, un importante instrumento económico de gestión empresarial, el Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico de las Mipymes, que tuvo a su cargo la formación gerencial y el apoyo a programas de mejoramiento tecnológico, en estrecha vinculación y coordinación con el SENA. Este Fondo fue administrado por la Corporación Financiera Popular, de acuerdo con la reglamentación expedida por el gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Económico. Y contó anualmente con una partida del presupuesto nacional.

Como consecuencia de lo anterior, la Ley 78 de 1988 se convierte en un importante instrumento jurídico, al establecer las bases organizativas, operativas y financieras de las políticas posteriores, reforzando de este modo, el rol de la microempresa en las políticas del país. En este marco legal, se incorporaron los Planes Nacionales de la Microempresa desarrollados entre 1984 a 1998, que, como se expuso en el capítulo anterior, marcaron las pautas para poner en marcha los programas de desarrollo microempresarial en el país, entre ellos, el proyecto Pademer en su primera etapa.

Sin embargo, a partir de esa normativa, se registra el primer condicionante en el fomento de las microempresas dirigidas al escenario rural, ya que los servicios ofrecidos

vienen claramente diseñados desde una lógica urbana, que no tiene en cuenta las especificaciones rurales. En ese sentido, las limitaciones para la participación de los beneficiarios de la zona rural empiezan a ser evidentes, especialmente con la implementación del proyecto Pademer, como se observa en el siguiente capítulo con la instrumentación de la política.

A partir del año 2000, el derrotero jurídico se vuelve más flexible al incorporar varios ajustes a la Ley 78 a través de la expedición de las leyes 590 del año 2000 y la Ley 905 de Agosto 2 de 2004, las cuales produjeron cambios conceptuales y operativos para propiciar espacios más adecuados para la participación de los microempresarios tanto urbanos como rurales.

Entre los aportes conceptuales de la Ley 590, se encuentra el artículo 2 que estipula unos nuevos parámetros para clasificar las empresas por su tamaño. Así, para las microempresas, contempla una planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores y activos totales, excluida la vivienda, por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Con esa reforma se reduce a la mitad el tope de los trabajadores contemplado en la Ley 78 que era de 20. Por ello, a partir de 11 trabajadores hasta 50, ya se considera pequeña empresa. Y entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores es mediana empresa.

Con la reforma al artículo 11 se creó el “Registro Único de las Mipymes” (RUE) con el propósito de reducir los trámites ante el Estado. De ese modo, el registro mercantil y el registro único de proponentes se integraron al RUE, tramitado ante las Cámaras de Comercio<sup>75</sup>. La Superintendencia de Industria y Comercio, se encargó de la regulación y funcionamiento de éste registro para garantizar que se reduzcan los trámites, requisitos, e información a cargo de las Mipymes, y que todas las gestiones se puedan adelantar, además, por internet y otras formas electrónicas.

De otra parte, la Ley 590 crea cinco importantes instrumentos encaminados a fortalecer las actividades microempresariales tanto urbanas como rurales: i.) El Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y

---

<sup>75</sup> Esta instancia tiene en cuenta para el desarrollo de las actividades empresariales el Código de Comercio de Colombia. Todas las actividades mercantiles están reguladas en este código.

Medianas Empresas (Fomipyme); ii.) El Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las Mipymes (Emprender) iii.) Los Consejos Superior de las Mipymes; iv.) Un Sistema de Información; y, v) el Programa Jóvenes Emprendedores.

Fomipyme y Emprender, son instrumentos económicos. El primero, estuvo adscrito inicialmente al Ministerio de Desarrollo Económico, con el objeto de financiar proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las Mipymes y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción. Esta ley estableció que durante los diez (10) años siguientes a la fecha de su entrada en vigencia, se asignará, de los recursos del presupuesto nacional, una suma anual equivalente a veinte mil millones de pesos (\$20.000.000.000), con el fin de destinarlos al Fomipyme, haciendo la salvedad que ésta partida presupuestal no podrá ser objeto en ningún caso de recortes presupuestales. A partir del año 2002, la partida se ajustará según el salario mínimo legal vigente.

Con la entrada en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), mediante la ley 1450 de 2011, se dio vida al “Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”, denominado “INNpulsas Mipymes”, que asumió la operación del Fomipyme. El nuevo fondo es administrado por Bancoldex<sup>76</sup>, para lo cual el Mincomercio y Bancoldex celebraron el convenio interadministrativo No. 199 del 30 de septiembre de 2011. Con ello, Fomipyme evoluciona hacia INNpulsas Mipymes, y en ese cambio, apoya a través de la cofinanciación no reembolsable, programas, proyectos y actividades dirigidas a la innovación y competitividad empresarial.

En cuanto al Fondo Emprender, éste se creó inicialmente como una cuenta adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de apoyar a los micro, pequeños y medianos productores asentados en áreas de economía campesina, estimulando la creación y fortalecimiento de Mipymes rurales, mediante el aporte de capital social y el financiamiento de la preinversión, en asocio con los productores y las entidades territoriales. Este Fondo se conformó con los recursos provenientes del presupuesto general de la Nación, con los aportes o créditos de organismos nacionales o

---

<sup>76</sup> Es el banco de desarrollo empresarial colombiano. Diseña y ofrece nuevos instrumentos, financieros y no financieros, para impulsar la competitividad, la productividad, el crecimiento y el desarrollo de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas colombianas, ya sean exportadoras o del mercado nacional.

multilaterales de desarrollo, con donaciones, herencias o legados, con las utilidades generadas por las sociedades donde participe y con la venta del capital social que le pertenezca al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cualquier sociedad y a cualquier título. Posteriormente, con la Ley 789 de 2002, el Fondo Emprender se inscribe como una cuenta independiente y especial adscrita al SENA, cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales tanto urbanas como rurales.

Los Consejos Superiores de las Mipymes, son instrumentos de organización, se establecieron para contribuir a la formulación, definición y ejecución de políticas públicas generales, transversales, regionales de promoción empresarial y fomentar la conformación y operación de los Consejos Departamentales para el Desarrollo Productivo, así como la formulación de políticas departamentales de desarrollo empresarial en pro de la competitividad y estimulando cadenas de valor a niveles subregional y sectorial dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. Están conformados por una serie de actores públicos y privados a nivel central y regional.<sup>77</sup>

Por su lado, el Sistema de Información, se constituyó en el instrumento de nodalidad, se dirigió al apoyo de las Mipymes en su búsqueda de alternativas para la identificación de oportunidades de desarrollo tecnológico, de negocios y de progreso integral. En manos del Ministerio de Desarrollo Económico se dejó la articulación de éste sistema.

Finalmente, el Programa Jóvenes Emprendedores, se creó para que el Gobierno formulara políticas para fomentar la creación de empresas gestionadas por jóvenes profesionales, técnicos y tecnólogos.

Sumado a lo anterior, con la Ley 590 se dictaron una serie de medidas en el plano ambiental, tecnológico, educacional y financiero encaminadas al fortalecimiento de las Mipymes. Así, facultó a las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), para el desarrollo de proyectos, programas y actividades orientados a facilitar el

---

<sup>77</sup> Delegados de los Ministerios de: Comercio, Agricultura, Protección Social, Medio Ambiente. También del DNP; un representante de las universidades; dos representantes de los Microempresarios; dos representantes de las organizaciones no gubernamentales de apoyo a microempresas; un representante de los Consejos Regionales para las Mipymes; un representante de los alcaldes de aquellos municipios en los cuales se encuentra en funcionamiento un plan de desarrollo de las Mipymes; un representante de los gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo de las Mipymes y un miembro de la Asociación Bancaria.

acceso de las Mipymes, a la producción más limpia, la transferencia de tecnologías ambientalmente sanas, y el conocimiento y cumplimiento de las normas de protección y conservación del medio ambiente. En esa vía las entidades del SINA, adoptaron las disposiciones conducentes a la flexibilización de los trámites para la obtención de las licencias ambientales en proyectos empresariales. Incorporó los Centros de Desarrollo Productivo al servicio de la microempresa y los Centros de Investigación al servicio de las Mipymes, al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y a la Red de Centros de Desarrollo Tecnológico coordinada por Colciencias.

Además, se establecieron programas educativos para Mipymes y de creación de empresas, por lo cual facultó a las universidades e institutos técnicos y tecnológicos, a establecer diplomados, programas de educación no formal, programas de extensión y cátedras especiales para promover la iniciativa empresarial. En esa vía se propuso que los establecimientos de educación media, en todas las modalidades, conformen “consejos consultivos” para el relacionamiento con el sector empresarial, con delegados de las entidades aglutinantes de las Mipymes y/o con empresarios de la región, municipio o comunidad donde se localice el establecimiento educativo. Finalmente, en el marco de ésta ley, se constituyeron sistemas de microcrédito<sup>78</sup> con el fin de estimular las actividades financieras de las microempresas, y se incorporaron medidas tributarias especiales, para lo cual, los municipios, distritos y departamentos, podrán establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de Mipymes<sup>79</sup>. Para tal fin quedaron habilitadas las regiones para establecer, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

Mediante la Ley 905 de 2004, se modificaron varios de los artículos de la Ley 590 de 2000 y se dictaron otras disposiciones. Entre los más relevantes, cabe señalar: el Artículo 1° en el cual se estimula la promoción y formación de mercados altamente competitivos mediante el fomento a la permanente creación y funcionamiento de la mayor

---

<sup>78</sup> Entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía (Ley 590:art.39).

<sup>79</sup> Se considera constituida una micro, pequeña o mediana empresa en la fecha de la escritura pública de constitución, en el caso de las personas jurídicas, y en la fecha de registro en la Cámara de Comercio, en el caso de las demás Mipymes.

cantidad de Mipymes. En el Artículo 2º, se integra en la definición de microempresa a las “famiempresas” y se introduce beneficios, para que los planes y programas se apliquen igualmente a los artesanos colombianos, y favorezcan el cumplimiento de los preceptos del “Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para la Mujer”. Así, las Mipymes pasan a ser entendidas cómo:

Toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rurales o urbanos. Las microempresas, deben contar con una planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores o activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes o, los estímulos, beneficios, planes y programas consagrados en la presente ley, se aplicarán igualmente a los artesanos colombianos, y favorecerán el cumplimiento de los preceptos del plan nacional de igualdad de oportunidades para la mujer (Art.2).

En el plano institucional, con esa ley, varias de las entidades adscritas y las tareas asignadas al Ministerio de Desarrollo Económico, con su cierre, fueron trasladadas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), que cuenta con una Dirección de Mipymes, adscrita al Viceministerio de Desarrollo Empresarial. En éste marco institucional, se incorporan una gama de instrumentos de desarrollo y financiamiento empresarial (Tabla 16), entre los cuales se resalta el Sistema Nacional de Mipymes, conformado por el Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de Microempresa y los Consejos Regionales.

Actualmente el esquema jurídico para las Mipymes está relacionado con la Ley 905 de 2004 que acoge varios de los trazos de la Ley 590 de 2000, con sus respectivas modificaciones. Cabe tener en cuenta que la esencia de la Ley 78 de 1988 se mantiene. Complementario a dicha normativa, en el 2006, se expide la Ley 1014 que refuerza las acciones jurídicas en pro de la microempresa, a través de la creación de un marco interinstitucional para el fomento a la cultura del emprendimiento, y la creación de empresas. Para ese propósito se crea la Red Nacional para el Emprendimiento, un instrumento de organización, conformado por diversos actores públicos y privados para desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar los emprendimientos empresariales.

Vale aclarar que las microempresas al realizar actividades económicas y comerciales, tienen que acoger necesariamente el Código de Comercio de Colombia

(CCC) creado mediante el decreto 410 de 1971, que recoge la parte sustantiva y procedimental para los comerciantes y los asuntos mercantiles que se rigen por la ley comercial. En dicho código se establecen disposiciones que son en general para todas las empresas, las cuales son entendidas como:

Toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio (Art. 25).

Por lo tanto, en el capítulo II, Artículo 19, del CCC, se obliga a que todo comerciante deba surtir con todos los requisitos, entre otros: matricularse en el registro mercantil; inscribir en el registro mercantil todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija esa formalidad; llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales; conservar, con arreglo a la ley, la correspondencia y demás documentos relacionados con sus negocios o actividades. En el mismo capítulo, en el Artículo 20 enuncia qué actos, operaciones y empresas son mercantiles para todos los efectos legales. Concretamente en el punto 12, señala: “Las empresas de fabricación, transformación, manufactura y circulación de bienes”; y en el punto 16: “Las empresas para el aprovechamiento y explotación mercantil de las fuerzas o recursos de la naturaleza”. Lo que indica que las microempresas rurales pueden ser consideradas en estos parámetros.

De igual manera, el CCC establece las Cámaras de Comercio, como instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Estado para servir de órgano de los intereses generales del comercio ante el gobierno y ante los comerciantes mismos. Entre sus funciones esta: llevar el registro mercantil; adelantar investigaciones económicas sobre aspectos o ramos específicos del comercio interior y exterior; etc. Estos organismos se constituyen en importantes aliados de las iniciativas productivas y económicas de los empresarios en las regiones. Cabe aclarar que a pesar que nominalmente se consideran "instituciones de orden legal" (CCC: Art.78), no son entidades públicas, porque están integradas por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil.

El derrotero legal antes referido, deja ver una estructura jurídica bastante copiosa que respalda de manera contundente el fomento al desarrollo empresarial en el país. En este marco, se incorpora la normativa microempresarial. De ahí que, los fondos, planes,

programas, y proyectos dirigidos al fortalecimiento de la microempresa, deban acoger la directriz operativa y metodológica propuesta en este contexto jurídico e institucional. Esto incide notablemente en la instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural, si se tiene en cuenta que la microempresa es el instrumento clave de la política. Este tema se tocará más detenidamente en los siguientes dos capítulos.

### **El marco jurídico para la población objetivo de la política**

Articulado al marco jurídico de la microempresa, se encuentra la normativa aplicable para la población objetivo de la política. En este sentido, las políticas públicas deben considerar las diferencias poblacionales y las características específicas de los hogares y personas que son objeto de intervención, bajo un “enfoque diferencial”<sup>80</sup>. Esto en concordancia con el inciso 2 del Artículo 13 de la Constitución Política que establece que, “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados”.

La existencia de una población que presenta condiciones de vulnerabilidad, una situación que puede darse a nivel institucional, ambiental y de entorno, salud, cultura y educación, lleva al Estado a poner en marcha una gama de estrategias orientadas a la formulación de políticas, procesos de mejoramiento institucional, distribución y asignación de recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros, que generen las oportunidades para que las personas superen esta situación. En esa directriz, las mujeres, jóvenes, desplazados, indígenas, afrodescendientes, discapacitados, víctimas de la violencia, entre otros, son las poblaciones con más riesgo de vulnerabilidad y se convierten en la población objetivo de las políticas del Estado.

En este escenario, las políticas de lucha contra la pobreza, incorporan en su población objetivo a población vulnerable, especialmente: mujeres rurales, jóvenes rurales, indígenas, afrodescendientes y desplazados, siguiendo las directrices jurídicas para su atención. Bajo estos lineamientos, se han producido importantes avances

---

<sup>80</sup> En términos académicos, el enfoque diferencial es aquel que tiene en cuenta las diversidades e inequidades en nuestra realidad con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos [...]. Parte de los principios básicos del libre ejercicio de los derechos, de la equidad y del reconocimiento de las diferencias entre los grupos poblacionales. Emplea un análisis de la realidad que pretende [en particular] hacer visibles las diferentes formas de discriminación contra aquellas poblaciones consideradas diferentes y define las discriminaciones más relevantes en el contexto de la crisis humanitaria y del desplazamiento (Meertens, 2002:8).

normativos y jurídicos (Tabla 17) para el reconocimiento y apoyo a esos grupos sociales, especialmente a partir de la Constitución Política de 1991, que como se vio, afianza los derechos fundamentales de los colombianos, especialmente de los grupos más vulnerables, en una nueva relación Estado- sociedad basada en la aceptación de la diversidad cultural y el reconocimiento de la vulnerabilidad de grupos sociales en situación de pobreza y desplazamiento. Esto se ve reflejado en las sentencias constitucionales y en los documentos emitidos por el Conpes, que marcan las pautas de las políticas, planes y programas bajo un “enfoque diferencial” dirigidos a abordar de manera específica a sectores que por su condición, edad o cultura necesitan un trato particular.

Así por ejemplo, mediante el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991, se reconoce el aporte de los modelos indígenas a la convivencia social y con el medio ambiente. Bajo esa perspectiva, se establece en el Artículo 7 que: “Los gobiernos deberán asegurar que los pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas, puedan participar en todas las decisiones de sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo”.

Con el Conpes 2589 de 1992 se acompañó el programa BID - Plan Pacífico- dirigido a la población afrodescendiente. Y mediante la Ley 70 de 1993 se respalda los derechos de la población afrocolombiana al establecer:

Mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana (Art.1).

La población desplazada, también envuelve un marco jurídico específico para atender sus demandas. Con la expedición de los documentos Conpes 2804 de 1995 y el Conpes 2924 de 1997, se crearon respectivamente el “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia” y el “Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, instrumentos importantes que permiten precisar los criterios de acción del Estado para atender la problemática del desplazamiento forzado. A esto se incorpora la expedición de la Ley 387 de 1997, con la cual se define al desplazado como:

Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Artículo 1°).

A partir de dicha ley, el gobierno colombiano desarrolla una serie de instrumentos jurídicos para atender a la población desplazada. Del mismo modo, el establecimiento de los “Planes de Vida” y los “Planes de Salvaguarda”<sup>81</sup> de las comunidades indígenas, así como los “Planes de Etnodesarrollo” y los “Planes Específicos” de las comunidades afrocolombianas, cobran fuerza en las políticas públicas al ser construidos colectivamente por los pueblos indígenas y afrocolombianos. Su implementación cuenta con el aval presupuestal del Estado.

Refuerza lo anterior, la sentencia SU-510 emitida en 1998 por la Corte Constitucional, que busca garantizar a través del “enfoque diferencial” el desarrollo de principios como igualdad, diversidad, concertación, integralidad, sostenibilidad y adaptabilidad. Así, reconoce que:

Todos los pueblos indígenas y las comunidades afro colombianas fundamentados en su derecho a existir como pueblos, en la integralidad de sus derechos colectivos e individuales, y con la intrínseca necesidad de evitar el etnocidio de sus culturas, tienen derecho a que se formulen políticas públicas cuyo fin sea la protección y conservación de la integralidad de sus derechos colectivos a la autonomía; pertenencia a un territorio; e integridad cultural (Pr.9).

Con la Ley 375 de Julio 4 de 1997, se establece el marco institucional y se orientan las políticas, planes y programas dirigidos a la juventud. Para los fines de participación y derechos sociales de los que trata dicha ley, se entiende por joven a “la persona entre 14 y 26 años de edad”. En ese sentido, prevé dar trato especial y preferente a los jóvenes que se encuentren en circunstancias de debilidad y vulnerabilidad manifiesta, con el fin de crear condiciones de igualdad real y efectiva para todos. Para éste propósito indica:

Desarrollar programas que creen condiciones de vida digna para los jóvenes especialmente para los que viven en condiciones de extrema pobreza, centros urbanos, las comunidades afrocolombianas, indígenas y raizales e indigentes

---

<sup>81</sup> Estos Planes representan un desarrollo conceptual novedoso de los pueblos indígenas de Colombia, basado en la oralidad de su cultura y en la revitalización de las tradiciones.

y para quienes se encuentren afectados por alguna discapacidad (Ley 375, Art.6).

En el 2000, el marco legal propone acciones más contundentes, para establecer procedimientos y requisitos para dar prioridad en los sistemas de calificación y aprobación a los proyectos dirigidos a la población vulnerable. Así por ejemplo, la Ley 731 de 2002 dirigida a la mujer rural<sup>82</sup> dicta normas para favorecer a las mujeres rurales con el objeto de mejorar su calidad de vida priorizando las de bajos recursos y consagra medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural. De este modo, contempla el desarrollo de acciones para beneficio de las mujeres rurales de una manera integral, como la capacitación, acceso a crédito, acceso a tierra y vivienda rural.

Para dicha ley, las actividades rurales van desde las tradicionales labores agropecuarias, forestales, pesqueras, mineras y labores no tradicionales como el desarrollo de la agroindustria, microempresas, turismo rural, ecológico, artesanías y otros campos como mercadeo, prestación de servicios en torno a otras oportunidades en el sector rural. Por otro lado, la ley crea el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fonmur) y ajusta los procedimientos y requisitos de los otros fondos de microfinanciamiento rural, en aras de eliminar cualquier obstáculo que impida el acceso de las mujeres rurales a ellos.

En igual sentido, la Ley 1190 de 2008 promulga diseñar e implementar planes y programas bajo el enfoque diferencial dirigidos a las personas que en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad. Señala dar prioridad a:

Familias, asociaciones, cooperativas de desplazados, entes territoriales y organismos internacionales, donde se busca el mejoramiento de la calidad de vida de los desplazados, sobre temas como: proyectos de vivienda de interés social urbana y rural; adjudicación de tierras; proyectos productivos agropecuarios; etc. (Ley 1190: Art.6°).

---

<sup>82</sup> Entendida como toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada (Art.2).

En el 2007 con la formulación del “Plan de Desarrollo para la Población Negra Afrocolombiana, Raizal y Palenquera” que va hasta el 2019, se establece una hoja de ruta en el accionar de los diferentes gobiernos hasta el actual, que lo adoptan en sus respectivos planes de desarrollo. A esto se suma en el 2009, la expedición de los Autos 004 y 005 de la Corte Constitucional, mediante los cuales se precisan y reconocen que las confrontaciones armadas en territorios étnicos afectan directamente los procesos territoriales, socioeconómicos y culturales de los pueblos indígenas y afrodescendientes, generando un impacto diferencial del conflicto que se refleja principalmente en los patrones de desplazamiento forzado. Estas providencias promulgan la protección de los derechos fundamentales de indígenas y afrodescendientes desplazados por el conflicto armado en el marco de superación del “estado de cosas inconstitucionales” declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

Con la Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010, también conocida como la ley de “formalización y generación de empleo”, se estipula diseñar y promover programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas especialmente por jóvenes:

Menores de veintiocho (28) años tecnólogos, técnicos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites (Cap.1, Art.3: a,c).

Esta ley es complementada por la Ley 1622 de 2013, por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se establece el programa institucional para garantizar a todos los jóvenes entre 14 y 28 años, el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad. En esa perspectiva, establece que los jóvenes deben ser reconocidos:

En su diversidad bajo una perspectiva diferencial según condiciones sociales, físicas, psíquicas, de vulnerabilidad, discriminación, diversidad étnica, orientación e identidad sexual, territorial cultural y de género para garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas jóvenes (Ley 1622, Art. 4).

De igual manera, la citada ley tiene en cuenta el enfoque de derechos humanos<sup>83</sup>, el enfoque diferencial<sup>84</sup>, el enfoque de desarrollo humano<sup>85</sup> y el enfoque de seguridad humana<sup>86</sup>, e incorpora un punto de vista territorial en el cual según el Artículo 4, numeral 16 “todas las actuaciones necesarias en beneficio de las personas jóvenes deben llevarse a cabo teniendo en cuenta las distintas realidades territoriales”.

Finalmente, la Ley 1448 de 2011 establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas dentro de un enfoque de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos. A partir de la sanción de esta ley, el Estado colombiano, inicia la adopción e implementación de programas integrales que incluyen el retorno de las víctimas a su lugar de residencia y la prevención del desplazamiento forzoso. Estos programas incorporan medidas que garantizan a las víctimas su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndoles los medios necesarios para el desarrollo de capacidades, el acceso y acumulación de activos y la definición de rutas de acceso a la oferta institucional.

El sumario jurídico expuesto hasta aquí, se constituye en la directriz para los gobiernos de las dos últimas décadas, incluyendo el actual, el cual atiende y adopta en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, estrategias claras de bienestar y prosperidad social en dos de sus capítulos. En el capítulo “Políticas Diferenciadas para la Inclusión Social”, hace énfasis a la promoción de la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial, la protección de los derechos fundamentales de la población étnica y el fortalecimiento de las organizaciones y formas propias de Gobierno. En esta dirección, el Plan Nacional de Desarrollo de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, adquiere su propia denominación para el

---

<sup>83</sup> Relacionado con el marco legal que imponen los Tratados Internacionales y la Constitución Política de Colombia

<sup>84</sup> Como un principio de actuación y mecanismo de respeto y ejercicio de los derechos desde la diferencia étnica, de géneros, de procedencia territorial, de contexto social, de edad orientación e identidad sexual o por condición de discapacidad.

<sup>85</sup> Bajo el cual se reconocen y promueven las capacidades y potencialidades de las personas a partir de la generación de oportunidades para decidir.

<sup>86</sup> El cual se busca garantizar unas condiciones mínimas básicas que generen seguridad emocional, física, psicológica, de las personas y las sociedades y asegurar la convivencia pacífica en cada territorio.

periodo 2010-2014 al llamarse “Hacia una Colombia pluriétnica y multicultural con prosperidad democrática”.

En el capítulo “Igualdad de oportunidades para la prosperidad social”, el Plan observa la promoción de la empleabilidad, el fomento de las prácticas productivas tradicionales y la generación de ingresos, como estrategias importantes para el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares, la promoción social y la superación de la pobreza. En esa vía, acatando el Artículo 64 de la Constitución Política, el Estado ha buscado dinamizar las acciones jurídicas y técnicas para beneficiar con adjudicación de tierras a la población indígena, negra y campesina a través de la reforma a los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 160 de 1994<sup>87</sup>.

La normatividad legal precitada, señala al igual que las disposiciones legales para la microempresa, una evolución jurídica importante en lo que tiene que ver con la inclusión y reivindicación de los derechos de la población vulnerable. No es casual entonces, que las políticas sociales, desarrolladas especialmente a partir de la Constitución Política de 1991, incluyan en su población objetivo a estos sectores sociales, tal como sucedió con el proyecto Pademer y el programa Oportunidades Rurales. Sin embargo, la política de lucha contra la pobreza rural que se está analizando, es un caso bastante particular, porque se asocia la normativa de la microempresa y la normativa para la población vulnerable pobre, en una simbiosis en la cual, prevalece claramente el marco legal establecido para la microempresa, como se observa enseguida.

### **Balance final: del “deber ser” a la práctica**

Muchos de los instrumentos de autoridad utilizados por Colombia para luchar contra la pobreza en la últimas décadas, tienen como antecedentes los años ochenta y noventa, que marcan la historia política y social del país con dos fenómenos relevantes: la

---

<sup>87</sup> Según el informe al Congreso 2011, durante 2010 se beneficiaron 22.463 familias con la titulación de 343.548 hectáreas de baldíos, la legalización de 16.026 hectáreas del Fondo Nacional Agrario, titularización y adjudicación a comunidades indígenas de 108.789 hectáreas para la constitución de resguardos y 967 hectáreas para la ampliación. Entre agosto de 2010 hasta mayo de 2011 se alcanzó una cifra histórica de 343.910 hectáreas tituladas, restituidas y adjudicadas, que beneficiaron 16.482 familias. De este total, a través del subsidio integral de tierras se adjudicaron 5.828 hectáreas a 811 familias; se formalizaron 221.255 hectáreas a 8.009 familias; se otorgaron 109.197 hectáreas a 7.980 familias de comunidades indígenas. Las hectáreas restantes corresponden a las adjudicaciones a través de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) (2.535 hectáreas) y titulación a comunidades negras (5.113 hectáreas) (Santos, 2011).

descentralización y la Constitución de 1991. En efecto, el compendio normativo que envuelve la política de lucha contra la pobreza rural en el período 1997-2013, es bastante copioso y está ligado por un lado, a la descentralización, que promovió una serie de mecanismos para la participación territorial en las políticas públicas<sup>88</sup>. Por otro lado, a la carta constitucional, que establece un orden legal y emite los trazos formales del “deber ser” de las políticas para llegar más efectivamente a las regiones y a las poblaciones vulnerables. Es decir, el marco jurídico se convierte en la bitácora de las relaciones Estado-sociedad. En ese sentido, el Estado soportado en el mandato constitucional, adopta una serie de perspectivas teóricas y pone en marcha diversos instrumentos jurídicos para fortalecer las políticas sociales, encaminadas especialmente a la superación de la pobreza, a propósito también, de los compromisos adquiridos por el país en la Cumbre Mundial del Desarrollo del Milenio del 2000.

Si bien la evolución constitucional colombiana refleja cambios positivos y anuncia un compromiso claro para luchar contra la pobreza a partir de un enfoque diferenciado y participativo, en la práctica, los programas de lucha contra la pobreza enfocados al fomento de la microempresa rural como el Proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales, se incorporan en un marco legal (Tabla 17) establecido esencialmente para el fomento empresarial. La legislación no establece diferencias operativas claras entre las microempresas urbanas y rurales, por lo tanto, no crea las condiciones adecuadas para poner en marcha este tipo de programas en el escenario rural.

Al analizar por ejemplo, la trayectoria que ha seguido la normativa expedida para las Mipymes a partir de la Ley 78 de 1988, pasando por la Ley 590 del año 2000 hasta la Ley 905 de 2004, se puede ver que aunque se dieron reformas en algunos de los artículos que modificaron aspectos conceptuales en torno a la percepción, al tamaño y a la creación de mecanismos de intervención para las medianas, pequeñas y micro empresas, al renovar por ejemplo, el concepto de microempresa, e incorporar la noción

---

<sup>88</sup> Claro está que varias acciones ya se venían fortaleciendo con los gobiernos de la década de los años setenta. Por ejemplo, el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) propuso entre otras cosas, un proceso de descentralización regional y el fortalecimiento de un mercado financiero para impulsar un crecimiento hacia afuera. Según Victoria y Barona (2006:16) dicho gobierno buscaba aumentar la productividad y estimular el desarrollo de la agricultura comercial, lo que se hace evidente en 1973 con la creación del Fondo Financiero Agropecuario, un instrumento económico para apoyar el financiamiento del sector rural. El gobierno de Julio Cesar Turbay (1978-1982), buscó con la política para pequeños productores “incrementar su productividad, aumentar su ingreso real y mejorar su nivel de vida” (PND, 1978). Y, el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) quiso “conciliar el crecimiento económico con una mejoría sustancial en los niveles de vida de los más pobres” (PND, 1972).

de “famiempresa”); incluir actividades “agropecuarias”, industriales, comerciales o de servicios, “rurales” o urbanos; e introducir beneficios, para que los planes y programas se apliquen igualmente a los artesanos colombianos, se encuentra que no existen cambios radicales que apunten a abordar explícitamente a las microempresas rurales bajo un enfoque diferencial.

Es una normativa que recoge la herencia básica de la Ley 78 de 1988, creando tal como lo señala Fontaine (2014), ciertas “inercias en el funcionamiento del Estado”, lo cual se puede ver con las siguientes leyes que se dirigen a estimular “la promoción y formación de mercados altamente competitivos” de las Mipymes en general. Lo que da a entender que las empresas deberán ajustarse a los parámetros de competitividad exigidos en el escenario nacional e internacional independientemente de su tamaño o zona donde se ubiquen.

Como consecuencia de lo anterior, se desprende que el corpus jurídico propuesto para el desarrollo microempresarial, presenta un delineamiento específico, una “dependencia de la trayectoria”, iniciada con la Ley 78 de 1988, que marca el camino a seguir para lograr los objetivos de una política claramente sesgada a impulsar la creación y funcionamiento de la mayor cantidad de Mipymes que presenten aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales, en un escenario cada vez más globalizado y competitivo. La institucionalidad actual instaurada en el MinCIT, ratifica ésta tendencia.

A lo antes mencionado, se acompañan los requisitos legales inscritos en el Código de Comercio de Colombia, tales como: la constitución legal de las microempresas, el registro mercantil, el registro único tributario (RUT), la acreditación de cuentas bancarias, la constitución de pólizas de garantía (para el caso de las microempresas cofinanciadas por el Gobierno), son entre otros, requisitos obligatorios tanto para microempresarios urbanos como rurales.

Conforme a lo antes expuesto, es evidente que la brecha entre las microempresas rurales de productores pobres y las microempresas urbanas, es grande, por todas las limitaciones que presenta el escenario rural donde se ubican las pequeñas unidades en las que trabajan cientos de campesinos y habitantes rurales pobres: capital de trabajo,

desarrollo tecnológico, canales de comercialización, el marco institucional, etc. Mejor dicho, los productores y microempresarios rurales presentan claras falencias para surtir todos los procesos legales (como se mostrará más adelante). Del mismo modo, carecen de competitividad en un mercado cada vez más controlado por una agricultura capitalista. Por ese motivo, el ámbito normativo no puede abarcar las microempresas de manera homogénea. En la práctica, esto se traduce en una serie de improvisaciones que impiden que el Estado llegue efectivamente a los microempresarios rurales.

De lo puntualizado antes, se desprende que la legislación al no tener en cuenta las particularidades y especificidades del contexto rural, ni el perfil que presentan los productores rurales pobres, se convierte en una seria limitación para que dicha población pueda acceder en igualdad de condiciones y oportunidades a éste tipo de programas. Las dificultades evidenciadas desde los documentos formales, fueron soportadas también no solo por los funcionarios a diferente nivel, sino además por los propios microempresarios.

A nivel nacional, algunos funcionarios, coinciden en expresar que tienen que ponerse la “camiseta institucional” y cumplir con su “deber” de acatar y poner en marcha los programas, en el marco de una prescripción normativa, que va en contravía de las realidades de los microempresarios rurales. Son conscientes que los trámites para acceder a los programas son engorrosos y dificultan el acceso de la población objetivo. Para ellos, es claro que: “existe una normatividad que no está pensada para trabajar con pequeños productores porque en muchos casos no diferencia entre grandes productores y microempresarios rurales pobres” (Lucía Isacs, Bogotá, enero 20 de 2012).

O como lo señaló el director del Programa Oportunidades Rurales para quien “hay un uso ineficiente de los recursos públicos”, que lo atribuye a:

Un sistema que no está hecho para cofinanciar las iniciativas de los microempresarios de este país. Porque por ejemplo para entregarle 50 millones de pesos a una organización necesitas gastarte 30 millones en controles, administraciones y cosas varias. No es un tema de Colombia es un tema de la cultura latinoamericana que es de normas y no de realidades (Andrés Silva, Bogotá, enero 23 de 2012).

En el contexto regional, ciertos funcionarios de la Región Caribe, concuerdan con los planteamientos de sus pares nacionales, al señalar las limitaciones que encuentran en el

trámite de los programas en su región, debido a que “este tipo de programas están dirigidos de manera indiscriminada a los productores rurales sin contemplar las particularidades de las regiones” (funcionaria de gobernación, Barranquilla, octubre 28 de 2012), por lo cual, como servidores públicos, “deben acatar y apoyar” la ejecución de esas políticas.

Estas apreciaciones ratifican lo señalado en las memorias del foro sobre “conflicto y desplazamiento en el Caribe: una propuesta hacia el futuro” celebrado en la ciudad de Barranquilla en agosto del 2011, que delata cómo las intervenciones del Estado y de la Cooperación Internacional en esta región, carecen de una lectura integral del contexto y de sus actores, lo cual hace que se vinculen a los procesos sólo algunos de ellos, generando la desarticulación de la organización social y comunitaria. En el mencionado espacio, se resaltó la importancia de fortalecer la organización de base para garantizar la participación efectiva al interior de sus procesos organizativos y a la vez, generar espacios de coordinación y construcción de una agenda regional.

Los microempresarios por su parte, también detectaron que la legislación no es acorde a sus características. El precario nivel educacional y la ausencia de destrezas y habilidades para surtir todos los requisitos legales propiciaron que los microempresarios tengan que acudir a agentes externos (cámaras de comercio y/o fundaciones y “tramitadores”) para la constitución y operación de las organizaciones, tal como lo evidencian las experiencias microempresariales de la Región Caribe. Varios de de sus integrantes argumentaron que algunas microempresas se quedaron en la etapa de constitución y no continuaron por considerar que los procedimientos y requisitos son “difíciles” de cumplir y los productores no cuentan con la preparación suficiente para manejar los trámites legales y cuando tienen el conocimiento, no pueden mantenerse por los costos administrativos que ello les representa:

Hasta para abrir una cuenta de ahorros necesitamos ayuda y también de plata (...) y no la tenemos, ni tampoco sabemos manejar eso de los tramites porque muchas de nosotras no estamos preparadas para eso (mujer artesana, Santa Inés de Palito, 30 de julio de 2012).

Para la microempresaria que fue la representante legal de las confeccionistas (Asomucof), a pesar de que la organización se desintegró, la microempresa sigue vigente legalmente ante las instancias gubernamentales, y eso le produce “miedo” porque les pueda acarrear

consecuencias legales por la tributación de impuestos u otro tipo de requerimientos jurídicos que debe cumplir la organización como microempresa.

Con lo aquí expuesto, se demuestra que la política de lucha contra la pobreza rural 1997-2013, se inscribe en un conjunto de normas que tienen que ver por un lado, con el fomento de la microempresa; y por el otro, con la población vulnerable: mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes y desplazados. Aunque la normativa aplicable en los dos casos es interdependiente, pesan más los requisitos dirigidos al fortalecimiento empresarial, lo que también contribuye a revalorizar el papel que ocupa la “microempresa” en la estructuración de la política. Es claro además, que el marco jurídico consignado en la política, influye sobre el comportamiento de los funcionarios en todos los niveles, y los lleva a actuar desde una “lógica de lo adecuado” (March y Olsen, 2006), que induce a que asuman una postura correcta, ceñida al mandato jurídico (el “deber ser”), aún en contra de sus propias percepciones (el “ser”). Del mismo modo, el marco jurídico es un condicionante para que los microempresarios puedan acceder efectivamente a la política, como se verá en el capítulo 6.

A continuación, el capítulo cinco analiza el proceso de instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia, con el propósito de mostrar cómo en la práctica se institucionaliza la microempresa en la política.

**Tabla 16. Institucionalidad actual para las Mipymes en Colombia**

<b>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT)</b>	
<b>Viceministerio de Desarrollo Empresarial</b>	
<b>Dirección de Mipymes</b>	
<b>Instrumentos</b>	
<b>Desarrollo empresarial</b>	<b>Financiación Empresarial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>*Dirección de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa</li> <li>*Punto de Contacto Empresarial</li> <li>*Emprende Colombia</li> <li>*Ventas al Estado</li> <li>*Colombia se formaliza</li> <li>*INNpulsa Mipymes</li> <li>*Programa Nacional de Diseño Industrial</li> <li>*Compre Colombiano</li> <li>*ExportaFácil</li> <li>*Premio Innova</li> <li>*Consejos Regionales Mipymes</li> <li>*Consejos Superiores de Micro Empresa /</li> <li>*Consejos Pequeña y Mediana Empresa</li> <li>*Desastres Naturales</li> <li>*Grupo para la Inclusión Social</li> <li>* Comisión Profesional Colombiana</li> <li>* Proyecto Delco</li> <li>*Observatorio Andino de las Mipymes</li> <li>* Comercio Exterior</li> <li>* Sistema Nacional de apoyo a las Empresas</li> <li>* Promover Empresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Garantías al Crédito</li> <li>*Líneas de Crédito</li> <li>*Fondo Emprender</li> <li>* Redes de Ángeles inversionistas</li> <li>*Capital Semilla INNpulsa Colombia</li> <li>* Fondos de Capital</li> <li>*Microseguro</li> <li>* Banca de inversión</li> </ul>

**Fuente: Elaboración propia**

**Tabla 17. Marco jurídico para el desarrollo de las microempresas en Colombia**

<b>Normativa aplicable</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Definición empresa o microempresa/ Concepto</b>	<b>Instrumento</b>
Decreto 410 de 1971	Dictar las disposiciones generales para los comerciantes y los asuntos mercantiles que se rigen por la ley comercial	Toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio	*Código de Comercio de Colombia
Ley 78 de 1988	Fomentar la creación y el desarrollo de la microempresa en Colombia.	Unidad económica de orden familiar encabezada por el hombre o la mujer, constituida por una o más personas, dedicadas de manera independiente a una de las siguientes actividades: - Manufacturas, comercio, construcción, o servicios, que cumplan simultáneamente con los siguientes requisitos: - Que la planta de personal no exceda de veinte (20) trabajadores permanentes. - Que el total de sus activos no supere los \$ 15 millones (Artículo.2).	*Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico de la Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria
Ley 590 de 2000	Fomentar la creación y el desarrollo de la microempresa en Colombia.	Mantiene la definición de la Ley 78 de 1988. Cambia los requisitos: de constitución: planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores y activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.	*Fondo Colombiano de Modernización y desarrollo tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme); *Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo para las Mipymes Rurales, (Emprender); **Sistema de Información; *Programa Jóvenes Emprendedores;* Registro único de las Mipymes
Ley 905 de 2004.	Fomentar la creación y el desarrollo de la microempresa en Colombia.	Toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rurales o urbanos. Las microempresas, deben contar con una planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores o activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.	*Sistema Nacional Mipymes: *Consejo superior de pequeña y mediana empresa. *Consejo superior de microempresa *Consejos regionales.

Ley 1014 de 2006	Fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas.	Mantiene la definición de la ley 905 de 2004	Red Nacional para el Emprendimiento
Resolución número 3205 de 2008 del 28 de Noviembre 2008	Reglamentar las funciones de los Consejos Regionales de las Mipymes	Se reglamentan las funciones de los Consejos regionales de las Mipymes y se fijan directrices para su organización y funcionamiento	*Instrumentos de organización.
Ley 1450 de 2011: Plan Nacional de Desarrollo(2010-2014)	Cambiar la denominación de Fomipyme	Crear “INNpuls a Mipyme” para asumir la operación del anterior fondo denominado Fomipyme.	* Fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas”, denominado “INNpuls a Mipymes”,
Decreto No. 2706 del 27 de Diciembre de 2012	Proporcionar un marco financiero para las microempresas	Se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo de información financiera para las microempresas.	*Instrumentos de información financiera
Decreto número 489 del 14 de marzo de 2013	Ofrecer un descuento a empresas dirigidas por jóvenes	Se reglamenta el otorgamiento de Garantías , ofreciendo un descuento en el valor de las comisiones , dirigidas a empresas creadas por jóvenes menores de 28 años	*Instrumentos financieros

**Fuente: Elaboración propia**

**Tabla 18. Marco jurídico para la población vulnerable en Colombia**

<b>Constitución de 1991</b>		
<b>Derechos fundamentales de los grupos étnicos. Aceptación de la diversidad cultural y el reconocimiento de la vulnerabilidad de grupos sociales en situación de pobreza y desplazamiento</b>		
<b>Marco normativo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Población objetivo</b>
Ley 70 de 1993	Proteger los la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras	Afrocolombianos
“Planes de Autodesarrollo” y “Planes Específicos”	Atención con enfoque diferencial étnico	Afrocolombianos
Sentencia constitucional SU-510 de 1998	Atención con enfoque diferencial étnico	Indígenas y afrocolombianos
“Planes de Vida” y los “Planes de Salvaguarda	Atención con enfoque diferencial	Indígenas
La Ley 731 de 2002	Atención con enfoque diferencia  Mejorar la calidad de vida equidad entre el hombre y la mujer rural.	Mujeres Rurales
Ley 1190 de 2008	diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales	Desplazados
Autos constitucionales 004 y 005 del 2009	Protección de la población afrodescendiente e indígena en situación de desplazamiento a causa del conflicto armado	Afrodescendientes e indígenas
Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	promover programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos orientados a empresas del sector rural y urbano,	Jóvenes
Ley 1448 de 2011	Retornar a las víctimas a su lugar de residencia y la prevención del desplazamiento forzoso	Víctimas del conflicto armado y desplazados
Documento CONPES 3616 de 2009	Brindar indicaciones para la política de generación de ingresos dirigida a población vulnerable que para su estabilización socioeconómica	Población vulnerable: indígena, afrodescendiente y desplazada
Ley 1450 de 2011: Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014)	*Promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos *Promoción de la empleabilidad, el fomento de las prácticas productivas tradicionales y la generación de ingresos,	Población vulnerable: indígena, afrodescendiente y desplazada

**Fuente: Elaboración propia**

## CAPITULO 5

### LA INSTRUMENTACION DE LA POLITICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA

#### **Introducción**

La instrumentación de la política de lucha contra la pobreza en el periodo 1997-2013 en Colombia a través del Proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales, indica que el instrumento que estructuró la política fue “la microempresa” porque se inscribió en el tiempo mediante una dependencia de la trayectoria (*path dependence*) institucional y política de tres décadas, plasmada en programas interdependientes que se fueron reajustando para mejorar la operatividad de la política y no para promover cambios sustanciales. En este proceso, se movilizaron una serie de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, que contribuyeron a reforzar el valor hegemónico de la microempresa en la estructuración de la política. En la primera sección se presenta el proceso de instrumentación de la política en dos dimensiones: temporal e instrumental. En la segunda parte, se analiza la incidencia que ejercen los actores públicos y privados en este proceso. Finalmente, se hace una discusión sobre la instrumentación de la política y la dependencia de la trayectoria.

#### **La determinación de los instrumentos**

La revisión preliminar del Proyecto Pademer y del Programa Oportunidades Rurales, determinó que los dos casos se ubican de acuerdo a la tipología NATO de Christopher Hodd, como instrumentos de tesoro, porque son empréstitos cofinanciados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Así mismo, se observó que tienen como punto común el fortalecimiento de la microempresa como estrategia para la superación de la pobreza rural. En consecuencia, la “microempresa” en sí misma, se convierte en el instrumento primordial de la política y se la puede ubicar dentro de la tipología NATO como un instrumento de tesoro y de organización. Este primer hallazgo, llevó a indagar en retrospectiva el origen de la “microempresa” y a partir de ahí, analizar su instrumentación en una línea de tiempo de tres décadas, que permitió ver la movilización de varios instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, que afianzaron la institucionalización de la microempresa en la política, como se muestra a continuación.

## **La movilización de los instrumentos microempresariales**

En Colombia, la dependencia hacia la microempresa, se empezó a construir progresivamente en un marco institucional que se fue moldeando según los diferentes gobiernos, y se inscribió en una línea de tiempo de tres décadas mediante una “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*) que muestra cambios sucesivos en la forma de operar la política por medio de programas interdependientes que se van enmascarando con diferentes nombres sin cambiar la esencia del instrumento “microempresa”. Por lo tanto, la instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural en el periodo 1997-2013, se dio en dos dimensiones: temporal e instrumental.

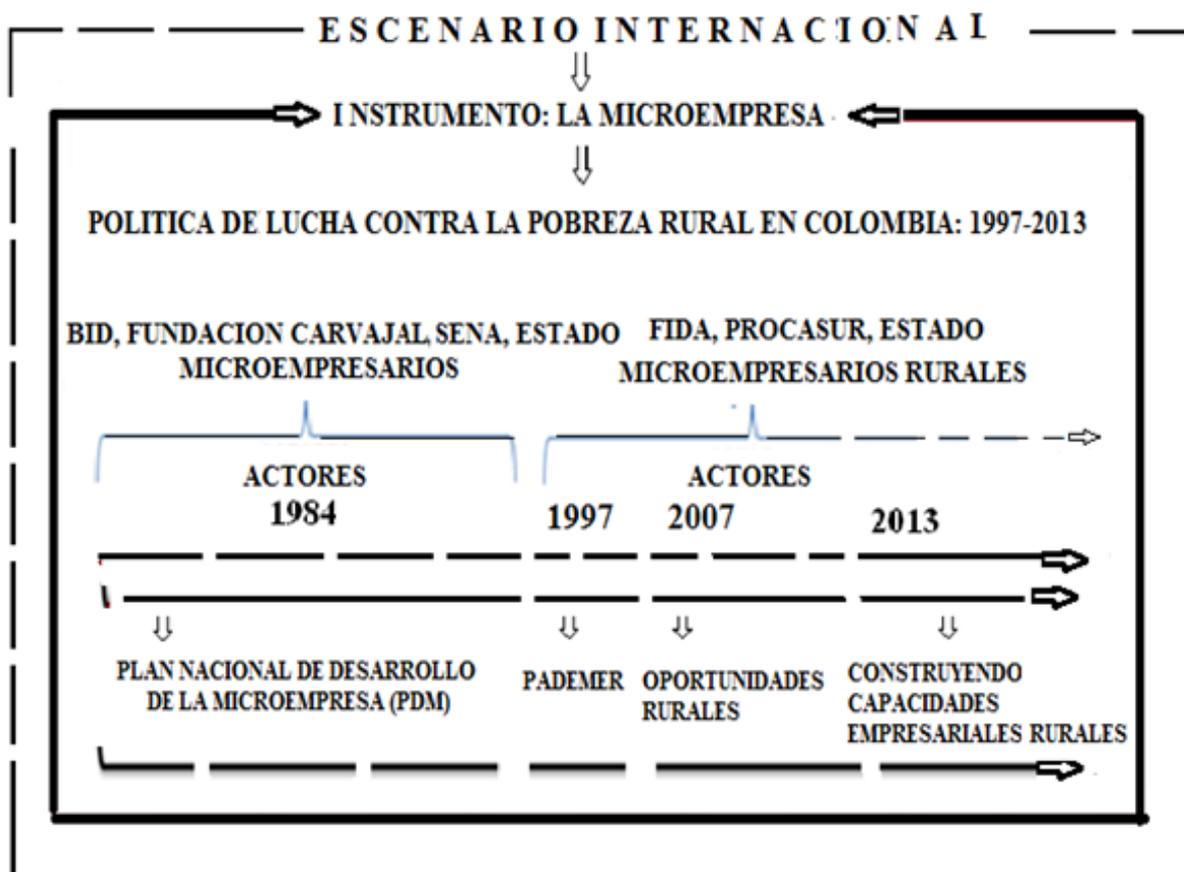
La *dimensión temporal*, permite identificar una línea de tiempo con cuatro cortes temporales, que revelan una herencia institucional y política registrada desde el contexto internacional a partir de la década de los años ochenta, que baja en la misma época al escenario colombiano y se institucionaliza a través del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM) y en el marco de la Ley 78 de 1988. Por lo tanto, el PNDM fue el punto inicial de la secuencia microempresarial, a partir del cual, se produjeron programas interdependientes como: el Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural (Pademer), el Programa Oportunidades Rurales y el Programa Construyendo Capacidades Empresariales Rurales: Confianza y Oportunidad (Capacidades Empresariales Rurales), los cuales acogen el enfoque empresarial y comparten tópicos en común (Tabla 1).

De esta manera, la institucionalización de la política no se dio a partir de 1997 como inicialmente se pensó, sino en 1984 con el PNDM. Por consiguiente, su culminación, tampoco sucedió en el 2013, porque justo en ese año se puso en marcha el Programa Capacidades Empresariales Rurales, que terminó siendo el mismo instrumento con diferente nombre. De ese modo, el periodo de referencia para analizar la instrumentación de la política fue de 1984 hasta finales del 2013. En este contexto, la dimensión temporal llevó a revisar cronológicamente la trayectoria que siguieron los planes y programas, lo que permitió determinar cuatro cortes temporales. El primero, de 1984 a 1997 con el PNDM, que sentó las bases operativas y técnicas de la microempresa y fue el punto nodal desde el cual se enlazaron los programas posteriores. El segundo, de 1997 a 2007 con el Proyecto Pademer que dio una mirada contundente a la microempresa rural. El tercero, de 2007 a 2013 con el Programa Oportunidades Rurales, que reafirmó la relevancia del instrumento “microempresa”. El cuarto, a partir del 2013 con el

Programa Capacidades Empresariales Rurales, que indica la perennidad que adquiere la microempresa rural en el país.

La *dimensión instrumental* indica cómo los planes, proyectos y programas se van encadenando sucesivamente, mostrando ajustes específicos que se fueron graduando en la medida que los programas se iban institucionalizando. De ahí que, cada trayecto muestra cambios procedimentales y no sustanciales ni estructurales, que se evidencian entre otros, en las estrategias operativas, en los actores involucrados y en el objetivo común de reducir la pobreza, mediante el fortalecimiento de la microempresa como medio para incrementar los ingresos y el empleo de la población rural pobre. En el Gráfico 9 se ilustra la trayectoria que siguió la política a través de los planes y programas implementados y la inscripción de la microempresa en el horizonte de la política.

**Gráfico 9. La instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia 1997-2013**



Fuente: Elaboración propia

*El origen del instrumento: el Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM): 1984-1997*

El fomento de la microempresa en Colombia se empezó a tejer formalmente a partir de la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM)<sup>89</sup>, establecido mediante el documento Conpes<sup>90</sup> No. 2069 de 1984 y redefinido posteriormente con el Conpes 2732 de 1994. El PNDM fue parte de la estrategia de empleo productivo de los gobiernos de la época, los cuales lo concibieron con el propósito de “fomentar la generación de empleo y aumentar la productividad de estas unidades económicas, de tal manera que se logre una mayor competitividad de sus productos” (Conpes, 2732: 5). Se empieza así a visibilizar a la microempresa como “generadora de empleo y elemento dinamizador del desarrollo industrial del país por la demanda de bienes intermedios y de capital y la producción de bienes de consumo popular” (Victoria y Barona, 2006: 18).

De este modo, el PNDM se constituye en el punto inicial de la secuencia microempresarial, gracias a tres momentos coyunturales: un contexto internacional favorable, la experiencia del país en la materia y la recesión de los años ochenta.

El contexto internacional fue decisivo, y favoreció positivamente el auge de la microempresa con actores como el BID, que puso a disposición de las ONG colombianas montos de crédito de línea blanda hasta por US\$500.000, destinados a constituir un fondo de crédito rotatorio para la población de bajos ingresos. Como contrapartida, las ONG emprendieron programas de capacitación y asistencia empresarial (Henao y Oliva, 1987:89).

La experiencia acumulada en el país en el marco del modelo de sustitución de importaciones que buscaba el reemplazo de bienes importados por bienes producidos localmente, propició a partir de la década de los años sesenta la creación de instancias como Artesanías de Colombia (1960); el Programa de Crédito Pequeña Producción Agroindustrial de la Caja Agraria (1964); la Corporación Financiera Popular (1967) y el Fondo Financiero Industrial (1968). Estas instituciones fueron clave en el fomento de las

---

<sup>89</sup> Recordemos que el PNDM se implementó en el país, gracias al impulso que desde el escenario internacional propició el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>90</sup> El Conpes es la sigla del Consejo Nacional de Política Económica y Social, máximo organismo de coordinación de la política económica y social en Colombia.

“pequeñas unidades de producción”, (llamadas posteriormente “microempresas”) para la generación de empleo e ingresos de la población pobre colombiana.

La recesión de principios de los años 80, como consecuencia de la crisis macroeconómica inducida por el problema de la deuda externa y agudizada a raíz de la estrategia de ajuste estructural, dejó en Colombia un incremento del desempleo al pasar del 8.1% en septiembre de 1981 al 9.3% en el mismo mes de 1982 y a 10.8% en marzo de 1983 (PND, 1983). Esto llevó al gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986) a impulsar una política de apoyo a las microempresas –vía capacitación y crédito institucional- que permitiera aumentar la productividad y los ingresos de las personas allí ocupadas y que, adicionalmente, generara nuevos puestos de trabajo en la economía (Henaó y Sierra, 1987:13).

De esta manera, la microempresa empezó a adquirir su propia naturaleza al ser utilizada no como simple técnica procedimental, sino como un instrumento que sienta las bases operativas, metodológicas y técnicas del desarrollo microempresarial a través del PNDM, el cual se implementó gracias a créditos del BID y a recursos apropiados en tres gobiernos (1986-1998) <sup>91</sup>que cubrió el Plan. Por ese motivo, el PNDM se incorporó en los planes de desarrollo de dichos gobiernos con el propósito de fortalecer las microempresas especialmente en el ámbito urbano en sectores tradicionales de servicios (servicios personales, apoyo a la producción y al comercio formal), la producción manufacturera (marroquinería, confecciones, calzado, carpintería, artes gráficas) y el comercio (tienda de barrio, comercio callejero, mercados móviles). Con ello, el PNDM se tornó en el punto de partida para la institucionalización de la microempresa en el país y fue el instrumento de organización clave para la acción pública en esta materia. Así lo soportan diversas investigaciones sobre su efectividad:

Un primer paso en la política estatal con un doble significado tanto en lo teórico como en lo político. A nivel teórico porque se reconoce el papel económico positivo que pueden cumplir las pequeñas unidades (integradas - y no aisladas- a la estructura económica), y en el plano político significa la necesidad de una política estatal alternativa de apoyo a un sector que puede tener ventajas, en algunas ramas, frente a la organización moderna de la producción y de la distribución (Henaó y Sierra, 1987:87).

---

<sup>91</sup>Barco (1986-1990); Gaviria (1990-1994) y Samper (1994-1998).

Ramírez (1998: 8) resalta al PNDM por “sus importantes efectos directos e indirectos sobre la conceptualización y la operación de programas de desarrollo social en Colombia”. Tokman (1998:5) lo observa como “un instrumento moderno de integración de iniciativas y recursos del Estado y de la sociedad civil que facilita la convocatoria de nuevos actores sociales y abre nuevas oportunidades para el desarrollo del sector informal y la microempresa”.

En este punto se evidencian varias cosas: i.) El origen del instrumento “microempresa” a través del PNDM, que fue el punto de partida para la instrumentación de la política al coordinar, guiar y articular las acciones entre las instituciones públicas y privadas a nivel nacional y regional en pro del fomento microempresarial. Este Plan se constituye tal como lo dirían Lascoumes y Le Galès (2007) en un dispositivo técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre “gobernantes” y “gobernados”. ii.) La microempresa como el instrumento central de la política, adquiere desde un comienzo una representación social de la pobreza traducida en ausencia de ingresos y productividad, independientemente si la pobreza es urbana o rural. iii) Denota el comienzo de una dependencia hacia la microempresa, que se va fortaleciendo a través del tiempo en la medida que se van generando efectos específicos independiente de los objetivos que anuncia y de las metas que persigue, como se observa enseguida con los aciertos y limitaciones que va encontrando en su camino.

#### *Aciertos y limitaciones*

El PNDM permaneció vigente por catorce años (1984-1998) y en ese período fue ajustándose y enriqueciéndose mediante diferentes documentos Conpes que reorientaron su proceso, no solo por el reconocimiento de las fallas presentadas en su enfoque inicial sino también por los momentos coyunturales de cada gobierno, que hicieron que dicho instrumento se fuera acomodando a las necesidades de cada gobierno. De todos modos, como indica su implementación, pese a estos cambios -que fueron ajustes menores- y a los problemas presentados inicialmente, el PNDM logró fortalecer una estrategia institucional permanente de apoyo a la microempresa.

En un primer momento (1984-1988), el Plan se concibió más como un instrumento de coordinación porque se dirigió a articular y orientar las acciones de aquellas ONG que estaban desarrollando programas microempresariales, a fin de unificar

algunos criterios en la prestación de los servicios para evitar la duplicación y ampliar la cobertura (PND, 1984). En este marco, sus estrategias se orientaron a la capacitación, asistencia empresarial y al crédito. Su manejo estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que además tenía la función de Secretaría Técnica del Consejo Nacional Evaluador del Plan. Esta instancia tuvo como responsabilidad coordinar a las distintas entidades públicas y privadas que apoyaban a las microempresas, hacer el seguimiento y la evaluación de todas las estrategias, desarrollar nuevos programas, aprobar la vinculación de nuevas fundaciones u ONG como ejecutoras del plan y, en general, velar por su puesta en marcha.

En este lapso, el Plan contó con el apoyo financiero del BID a través de su Programa Micro Global I (MGI), que fue el primer programa global de crédito para microempresas en la historia del Banco. Con un empréstito de 10 millones de dólares, 7 millones de crédito BID y 3 millones de contrapartida aportados por el Banco de la República de Colombia, el Plan puso en marcha una línea de crédito que fue intermediada por entidades bancarias, las cuales colocaron el crédito a tasas subsidiadas, redescontando sus colocaciones. El MG-I incorporó un modelo que condicionaba el otorgamiento del crédito al microempresario, a que éste tomara los cursos básicos de capacitación y recibiera asesoría de una ONG. Esto obligaba a la cooperación entre las ONG y la institución financiera. Las ONG se ocupaban exclusivamente de la selección, capacitación y asesoría de los potenciales prestatarios (Pineda, 1998).

A pesar de los importantes avances del Plan en términos de articulación institucional y de generación de apoyo económico, su puesta en marcha en esta fase encontró limitaciones operativas. Si bien, el Plan tomó como base la experiencia aportada tanto por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como por la Fundación Carvajal a través de su modelo de desarrollo empresarial (el “modelo Carvajal”), para la constitución de 15 ONG dedicadas al fomento de la microempresa, su estrategia metodológica se concentró en el fortalecimiento selectivo de microempresas relativamente consolidadas, lo que sería conocido como la “metodología individual” (Ramírez, 1998: 14). Esto fue en contravía con los propósitos iniciales del Plan que apuntaban a abordar los problemas masivos de empleo y pobreza, lo que generó una serie de inconvenientes que afectaron no solo las estrategias operativas sino las interacciones entre los diferentes actores que intervinieron en esta etapa.

En efecto, las relaciones entre los actores públicos y privados no fueron las mejores porque se dieron una serie de confrontaciones entre el SENA y las ONG ejecutoras del Plan, lo cual obstaculizó la coordinación efectiva de las actividades e hizo que cada cual marche por su lado con sus propias estrategias metodológicas. Este problema según Ramírez (1998) fue atribuido a la preponderancia que las ONG adquirieron al ser exponentes del “Modelo Carvajal”, lo que conllevó a que tomaran el control del Consejo Nacional Evaluador, asumiendo una actitud de guardianes de la ortodoxia de éste modelo que veían amenazado por las entidades gubernamentales, especialmente por el SENA, no sólo debido a su orientación teórica sino al hecho de que esta entidad estaba obligada, por razones de Estado, a masificar el programa.

Finalmente, la no disponibilidad de fuentes de crédito para los microempresarios fue otra limitante. Aunque para las ONG del “Modelo Carvajal” esto no fue un problema muy grande, ya que asignaban un papel subsidiario a este recurso y, por otra parte, contaban con los recursos aportados por el BID a través de su línea de “pequeños proyectos”, los que eran manejados generalmente a través de mandatos de fiducia por intermediarios financieros, que involucraban mecanismos de protección de cartera contra los mismos fondos y que, en consecuencia fluían con relativa facilidad, al liberarse a los bancos del riesgo de cartera (Ramírez, 1998:14).

Pese a las dificultades encontradas en esta etapa, según Ramírez (1998) la cobertura y los alcances institucionales del PNDM en este periodo, se plasmaron con la vinculación de 20 ONG en calidad de ejecutoras, las que aunadas a cuatro organismos gubernamentales (SENA, Corporación Financiera Popular-CFP-, el Fondo Nacional de Garantías –FNG- y el Departamento Nacional de Planeación-DNP-) dieron cobertura nacional al Plan y una amplia capacidad de ejecución. Del mismo modo, el componente de capacitación alcanzó a 42000 microempresarios (27000 por las ONG y 15 000 por el SENA). Se otorgó 8500 créditos, por un monto acumulado en el período de aproximadamente 5 millones de dólares. Y se creó la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia (CONAMIC), un importante instrumento de organización gremial.

De todas formas, tanto los problemas evidenciados como los resultados obtenidos dejaron lecciones aprendidas y promovieron cambios en el enfoque y en las estrategias operativas y metodológicas del Plan en sus siguientes etapas.

Con el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), el PNDM se redefinió por los pocos logros alcanzados en su comienzo en materia de generación de empleo, porque como se mencionó, los recursos se dirigieron hacia las microempresas con mayores posibilidades de desarrollo. Así, mediante el documento Conpes 2366 de mayo de 1988, se hicieron varios ajustes al Plan, entre otros, se incrementaron sus estrategias de intervención a siete: comercialización, desarrollo tecnológico, organización gremial, ordenamiento legal, capacitación empresarial, asesoría empresarial y crédito (PND, 1988). Se buscó ampliar la cobertura de los programas de capacitación y crédito de tal modo que se pudieran atender todos los tamaños de las microempresas existentes (Victoria y Barona, 2006). Y se generó un importante cambio conceptual al incorporar en 1990 nuevos enfoques como el de “grupos solidarios”. Aunque según Pineda (1988) dicho cambio no estuvo exento de resistencia por parte de las ONG partidarias del enfoque anterior (el “Modelo Carvajal”).

Esta fase del Plan también recibió apoyo del BID con una nueva línea de crédito, el Micro Global II (MGII), por US\$ 14 millones de dólares con una contrapartida del gobierno colombiano de US\$ 6 millones. La diferencia con respecto al primer empréstito (MGI) es que en este caso, se autorizó a los bancos para otorgar préstamos a las ONG que actuaban como intermediarias financieras por fuera del sistema de vigilancia del Estado (intermediarios semiformales), para que ellas otorguen directamente crédito a las microempresas (Pineda, 1998).

Con el gobierno de César Gaviria (1990-1994), el Plan sufrió dos nuevos ajustes. El primero, hizo énfasis al desarrollo tecnológico y al mercadeo de bienes y servicios (Conpes 2541 de 1991). El segundo, buscó que los recursos del BID fueran reorientados a las microempresas más pobres (Conpes 2675 de 1993). En esta línea se dieron tres importantes transformaciones operativas: la primera, se separó la capacitación como prerrequisito del crédito dado que ésta generaba demoras en su gestión, sobre costos innecesarios en algunos casos y relaciones conflictivas entre los bancos y las ONG en la definición de responsabilidades frente a la morosidad. La segunda, se liberaron las tasas de interés a fin de incrementar el margen de intermediación para atraer recursos

nacionales de los intermediarios financieros y evitar la concertación de los créditos en los de mayor volumen. Como tercera medida, se convirtió el Fondo Nacional de Garantías (FNG) en aval de segundo piso de fondos privados regionales para compartir el riesgo y facilitar mayor acceso a crédito (PND, 1993). De igual forma esta etapa recibió aportes del BID por valor de US\$20 millones.

Con los mencionados cambios, el Plan llegó a un modelo muy distinto del concebido originalmente, donde el eje está en la concesión de créditos de capital de trabajo a trabajadores y empresarios pobres, con un rol irrelevante de la formación empresarial o técnica. Con esto, el Plan dio un giro de 180 grados desde sus orígenes como promotor de los sectores más viables y modernos de las microempresas, al plantear ahora serias dudas sobre la sustentabilidad de las actividades cuando se extingan los subsidios (Gallart, 2002).

Hasta aquí lo que se puede repasar es que existe una evolución positiva del PNDM en cuanto a su focalización, al pasar de dirigirse a microempresas fortalecidas a concentrarse en microempresas integradas por población pobre. Esto indica que el tema de la pobreza empieza a ser considerado en la agenda pública, pero, en términos formales, porque el sustrato del instrumento o sea, los atributos de la microempresa, no cambiaron, como se muestra a continuación.

#### *Del PNDM a Pademer: La mirada hacia la microempresa rural*

El mayor cambio operativo que se produjo en el PNDM intervino en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), en un escenario marcado por dinámicas económicas, sociales y políticas complejas, iniciadas a partir de la década de los noventa con una de las crisis más profundas del sector agropecuario colombiano, que se reflejó entre otras cosas, con las bajas tasas de crecimiento; con resultados negativos en algunos años del producto interno agrícola; reducción en los volúmenes de producción y bajos niveles de crédito; deterioro de los ingresos de los productores rurales; incremento acelerado de las importaciones sectoriales; y comportamiento desfavorable de otros indicadores de desempeño (González, 2005).

En este escenario, el gobierno Samper quiso mejorar las condiciones de los grupos más pobres tanto de las zonas urbanas como rurales, desarrollando una agresiva política de fomento dirigida a la economía solidaria y a la pequeña propiedad, con el fin de

incrementar el acceso de la población vulnerable a recursos productivos y a los mercados. En su Plan de Desarrollo “El Salto Social” los planteamientos hacia el fomento de la microempresa rural se encuentran estipulados en el capítulo 5, el cual señala que se apoyara a los pequeños productores, para hacer viable el acceso a los recursos productivos y a los servicios sociales. Propone el desarrollo de programas que beneficiarían ampliamente a los micromprensarios y campesinos, tanto hombres como mujeres (PND, 1994: 46).

Bajo esta perspectiva el PNDM se interrelacionó con la política de desarrollo rural campesino, el fomento a la artesanía, la pequeña minería y la economía solidaria, ante la evidencia del elevado porcentaje de población rural (57%) dedicada a actividades microempresariales (FIDA, 2007) agropecuarias y no agropecuarias, adoptando un sistema integral de crédito, programas de servicios tecnológicos y fortalecimiento de la organización institucional. Por todo esto, se establecieron tres instrumentos para ampliar los servicios y la cobertura de los programas: (i) El Fondo de Financiamiento Urbano (Finurbano) (ii) El Programa de Servicios Tecnológicos y (iii) La Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa (CMDM)<sup>92</sup>.

El Finurbano como instrumento de tesoro, buscó garantizar amplias disponibilidades de recursos y el acceso ágil y oportuno de las microempresas en las actividades económicas urbanas y rurales, con excepción de las actividades de producción agropecuaria, recursos de crédito y servicios financieros (tarjeta de crédito, factoring y leasing). El Programa de Servicios Tecnológicos, un instrumento de nodalidad y de organización, pretendió apoyar las microempresas en el proceso de gestión tecnológica (comercialización, producción, gestión, organización e información) tendiente a aumentar su competitividad y productividad, así como el aprovechamiento de los recursos naturales renovables (PND, 1997: 46). La CMDM, se constituyó en un instrumento de organización bastante relevante para la atención, ejecución y coordinación de las políticas públicas del sector. Este organismo coordinó el programa de servicios tecnológicos y sirvió de enlace entre el sector público, la Red Nacional de ONG y las instituciones privadas que apoyaban a las microempresas.

---

<sup>92</sup> Entidad de carácter mixto, de derecho privado, creada en 1994 mediante el documento Conpes N°. 2732.

Al ajustarse el PNDM al mandato gubernamental de aquel momento, reorientó su mirada hacia la microempresa rural, creando un ambiente propicio para la puesta en marcha de programas dirigidos a este sector, como el Proyecto Pademer, que fue la primera acción gubernamental específica para el fomento de la microempresa rural, apoyada por el FIDA, organismo que tiene por mandato asistir a los países en el diseño, ejecución y financiamiento de proyectos encaminados exclusivamente a la reducción de la pobreza, el hambre y la malnutrición rural en los países en vía de desarrollo. Vale tener en cuenta que para alcanzar sus propósitos, dicho organismo tiene como su principal estrategia, el aumento de la productividad y los ingresos para mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales, a través del fomento de iniciativas microempresariales, lo que también aportó a visibilizar la microempresa como el instrumento clave de la política.

### *El diagnóstico de la microempresa rural*

Las interacciones entre el FIDA y el gobierno colombiano para luchar contra la pobreza rural, se plasmaron a partir de 1996, con un diagnóstico por parte de éste organismo, sobre las actividades económicas de los productores rurales pobres, que mostraban entre otras cosas, que dichos actores realizaban labores productivas complementarias de pocos ingresos, con débiles procesos productivos atribuidos especialmente a los bajos niveles tecnológicos, a la baja calidad y volumen de la producción, a la falta de capital de trabajo y a las inestables relaciones con el mercado (FIDA, 2007). Este fue el punto clave para que el FIDA junto con especialistas colombianos en materia microempresarial, construyeran el “Plan de Acción para el Apoyo de la Microempresa Rural”, con el propósito de:

Reducir la pobreza rural, mediante el apoyo al desarrollo de microempresas rurales como medio de incrementar los ingresos de campesinos pobres sin tierra, con especial atención a las familias encabezadas por mujeres (Decreto 1074 de 1997).

Este Plan de Acción se constituyó en la bitácora del Proyecto Pademer, el cual fue negociado entre el FIDA y el gobierno Colombiano a través del contrato de préstamo No. 426-CO, por un monto total de US\$20 millones, de los cuales el FIDA aportó un empréstito de US\$16 millones, y el gobierno US\$ 4 millones. De esta manera Pademer se implementó entre 1996 y 2007 como “una nueva estrategia de lucha contra la pobreza rural, basada en la creación y fortalecimiento de microempresas como fuente de ingreso

y empleo para las familias campesinas” (Conpes, 3426:2). A partir de 1997 y hasta su culminación en 1998, el PNDM fue el soporte institucional, técnico y operativo de Pademer en su primera etapa. Lo que explica por qué en sus estrategias de intervención, este proyecto siguió los lineamientos del PNDM para establecer la red de servicios tecnológicos y el sistema de financiamiento integral. Igualmente Pademer acato el marco jurídico establecido para el fomento de las microempresas, que estaba concentrado en ese momento en la Ley 78 de 1988, un instrumento de autoridad relevante que marcaba las disposiciones para el fomento de las micro, pequeñas y medianas industrias. Y acogió las políticas de mitigación de la pobreza y de desarrollo rural, que contemplaban además del fortalecimiento de las actividades agropecuarias, las actividades productivas rurales no agropecuarias. Así lo establecía el mandato gubernamental de aquella época:

Todos los programas de microempresas que se desarrollen por el gobierno central serán incorporados al Finurbano y se regirán por los parámetros establecidos en este (PNDM, 1994: 10)

Entonces, la incorporación de Pademer al Finurbano implicó también que su manejo técnico y operativo en su primera fase, estuviera a cargo de la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa (CMDM). Sin embargo, a pesar que Pademer se soportaba en un marco jurídico, político e institucional que respaldaba sus estrategias de intervención, su puesta en marcha representó para el gobierno colombiano un gran reto, porque en el país no existía ninguna experiencia previa importante para abordar las microempresas en el contexto rural. A diferencia de las microempresas urbanas, las cuales para aquel tiempo llevaban más de una década recibiendo los servicios brindados a través del PNDM. Este fue el primer problema que presentó la implementación de Pademer, ya que la CMDM al no contar con la experiencia suficiente para abordar el escenario rural, replicó la metodológica que tenía diseñada para el sector urbano, lo que conllevó a una serie de improvisaciones y desaciertos.

Algunos funcionarios que participaron en esta etapa, ratifican lo anterior, al coincidir en sus apreciaciones sobre las equivocaciones ocurridas cuando el gobierno pretendió llegar efectivamente al sector rural, cuando en realidad, con la intervención de la CMDM, sucedió todo lo contrario. Lo que además, también notaba que el proyecto estaba fuertemente centralizado y era orientado hacia la oferta más no a la demanda. Así lo señalaron:

(...) lo que dice la misión de expertos es “a Colombia le ha ido muy bien en la microempresa urbana y ha sido exitosa, entonces hagamos lo mismo, pero en el sector rural”, entonces se dice que el nuevo proyecto que se llamaría Pademer intentará apoyar la microempresa rural y tendrá dos ejes, un eje financiero, y el otro, de servicios tecnológicos (María Oliva Lizarazo, Bogotá, 1 de junio de 2012)

(...) entonces se consideraba como importante, llevar ese modelo de microempresa urbana a la microempresa rural. Creo que ese fue uno de los factores que debió haberle gustado en su momento al gobierno de Colombia, era aprovechar y canalizar esa experiencia urbana a lo rural (Lucía Isacs, Bogotá, julio 3 de 2012)

A lo expuesto antes, se sumaron las débiles relaciones que se tejieron entre el gobierno y los beneficiarios del proyecto debido a que el gobierno nunca interactuó directamente con ellos. Los interlocutores fueron la CMDM y las ONG encargadas de brindar la capacitación y asistencia técnica a las microempresas. Esto hizo que el gobierno se mantuviera ajeno a las necesidades reales de los microempresarios rurales. Dichas limitaciones aunque afectaron la incidencia real de los microempresarios en esta etapa del proyecto, en particular, en lo que tuvo que ver con su participación en el componente de servicios tecnológicos, no restringieron sus manifestaciones de inconformidad y desconcierto frente a los servicios brindados, lo cual encontró un eco favorable entre los funcionarios, tal como lo percibió la directora del momento:

Los campesinos nos dicen que esto no tiene ningún resultado ni está funcionando (...) básicamente era un clamor de los campesinos de no más cursos. En todas las reuniones que iba como directora, los campesinos me decían “doctora estamos cansados de tantos cursos, lo que nosotros necesitamos es semillas, necesitamos vender, producir”. Eso no lo preveía para nada la metodología que tenía la CMDM porque su experiencia era en el trabajo con microempresas urbanas (María Oliva Lizarazo, Bogotá, 1 de junio de 2012)

Los testimonios presentados permiten ver la fuerza coercitiva que el instrumento “microempresa” va asumiendo al regular las actividades de la población objetivo sin tener en cuenta las particularidades y especificidades en que se desenvuelven los microempresarios rurales. Como lo han expresado Howlett (1991) y Howlett y Ramesh (2003), los instrumentos pueden ser usados por los gobiernos de manera coercitiva para manipular a los actores de las políticas, y obligarlos a llevar a cabo las actividades que deseen. Hay también allí un direccionamiento unilateral y jerárquico del Estado, con la

peculiaridad que el instrumento adquiere valor al organizar las relaciones entre éste y sus destinatarios, produciendo efectos específicos independiente del objetivo que persigue. En esta parte se observa que el instrumento produce resultados perversos en los productores rurales, al ir en contravía de lo que realmente quieren y necesitan.

#### *Del enfoque de oferta al enfoque de demanda*

Ahora bien, los problemas presentados y los escasos resultados obtenidos en la primera etapa de Pademer, condujeron a partir del 2000 a una serie de ajustes marginales plasmados en una reorientación de las estrategias operativas que se fueron adaptando en la medida que se iba poniendo en marcha el programa, teniendo en cuenta, por un lado, el marco jurídico vigente, que correspondía a la normatividad establecida para el fomento de la microempresa. Por otra parte, tomando como referencia los resultados que se iban produciendo en el transcurso de la puesta en marcha del programa.

En el primer punto, la entrada en vigencia de la ley 590 del año 2000 (que derogó la Ley 78 de 1988), como se mostró en el capítulo anterior, introdujo varios ajustes conceptuales y procedimentales para llegar más claramente a las microempresas rurales. El principal cambio introducido por este instrumento de autoridad, fue el desmonte del esquema vigente de cooperación entre los sectores público y privado para el desarrollo del sector microempresarial, que se hacía a través de la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa. Ello significó el retiro de ésta instancia de la canalización y gestión de los recursos públicos con los que se adelantaba la política sectorial. Así mismo, relegó la participación directa de las organizaciones con mayor experiencia, del ámbito de las decisiones que orientaban el sector; participación que quedó destinada a funciones instrumentales y operativas (FOPENCOL, 2005: 19). Dichas acciones fueron fundamentales para propiciar un cambio en el enfoque de intervención de Pademer al pasar de un modelo centralizado a un modelo más descentralizado y participativo.

A lo anterior, se sumó una enmienda al contrato de préstamo suscrito entre el FIDA y el gobierno colombiano que incorporó importantes transformaciones en las estrategias metodológicas y en la estructura operativa de Pademer en su segunda etapa de ejecución (2001-2006). En la parte metodológica, el proyecto propició espacios de coordinación más claros y adecuados para que los microempresarios formularan sus propias propuestas empresariales y pudieran participar más directamente en el proyecto,

al tener la oportunidad de seleccionar ellos mismos a sus oferentes de servicios tecnológicos en las regiones. Este cambio, según el FIDA mejoró la eficacia de los servicios técnicos, que respondieron más a la demanda y aumentó la eficiencia de las inversiones porque no se financiaron actividades innecesarias ni se pagaron altos costos administrativos, lo que contribuyó al empoderamiento general de los microempresarios (FIDA, 2007: xiii).

En cuanto a la estructura operativa, con la salida de la CMDM, se dio una renovación en la organización administrativa, técnica y operativa del proyecto. La coordinación de los servicios tecnológicos pasó a manos de una “Unidad Nacional de Gerencia” (UNG) establecida en el Ministerio de Agricultura que se encargó de manejar los servicios tecnológicos y financieros de Pademer y marcar el trazo de su operatividad en las regiones. Igualmente se constituyó un nuevo comité de dirección conformado entre otros por el Ministerio de Agricultura y el DNP. Y se descentralizó la asignación de recursos a través de concursos organizados en las regiones. En este proceso, las gobernaciones departamentales y las cámaras de comercio, jugaron un papel importante porque coordinaron con el gobierno las estrategias de descentralización del proyecto. Estas instancias apoyaron a los microempresarios en la formulación de sus planes de desarrollo empresarial y facilitaron los medios para que presentaran por sí mismos sus propuestas productivas.

En el componente de servicios financieros, Pademer entregó los fondos para crédito directamente a operadores financieros no supervisados por la Superintendencia de Bancos, como ONG, fondos rotatorios de ahorro, créditos comunitarios, cooperativas financieras regionales de ahorro y empresas privadas, con los cuales Pademer suscribió convenio y/o contratos para la adjudicación de recursos de crédito (Lizarazo, 2002: 37). El principio de ejecución que rigió la puesta en marcha de estos fondos de microcrédito regional, según Lizarazo (2002) fue su “sostenibilidad” más allá del horizonte del proyecto.

Finalmente, en un esfuerzo por crear vínculos más horizontales entre los microempresarios de diversas regiones, Pademer desarrolló una serie de encuentros, talleres temáticos y giras técnicas. A finales del 2006 puso en marcha una estrategia

denominada “Rutas de Aprendizaje”<sup>93</sup>, liderada por la Corporación Regional Procasur de Chile con financiamiento del FIDA, con el objetivo de lograr una mejor sinergia entre los microempresarios y acrecentar el acervo de conocimientos empresariales que éstos actores tenían acumulado a lo largo de sus procesos productivos.

De manera general, los ajustes producidos en el periodo descrito, muestran unos arreglos institucionales más claros entre el gobierno y los microempresarios, y entre el gobierno y las administraciones regionales. Algunos funcionarios recordaron la primera etapa de Pademer como una “mala experiencia”, la cual, sin embargo, dejó lecciones aprendidas e hizo renovar su mirada hacia el escenario rural con la puesta en marcha de mecanismos más participativos y coherentes con el contexto de los actores locales, tal como lo recordó una de las funcionarias:

Las propuestas presentadas por los microempresarios, fueron evaluadas por ellos mismos sin intermediarios operativos y conociendo más la realidad en que se desenvuelven” (Lucía Isacs, Bogotá, julio 3 de 2012).

### *Las evaluaciones*

En la recta final de Pademer, se realizaron dos evaluaciones de impacto. Una, la hizo el FIDA y la otra, la firma Econometría<sup>94</sup>. El FIDA realizó la evaluación a través de consultores expertos en microfinanzas. Su análisis se centró en la cobertura y la participación de los usuarios. En resumen, la evaluación cataloga a Pademer como programa exitoso y muy pertinente en relación con el contexto socioeconómico, la estrategia en el país y las prioridades del FIDA. Le otorga una calificación de 5/6 que lo acredita como “muy pertinente” ya que sus objetivos y estrategias de alivio de la pobreza rural mediante el apoyo a las microempresas rurales, lograron satisfacer las necesidades de la población objetivo y contribuyeron a superar la crisis de la agricultura que Colombia sufrió en el decenio de 1990 (FIDA, 2007: 38-39).

---

<sup>93</sup> Proceso continuo de capacitación, organizado temáticamente en torno a experiencias, casos y prácticas exitosas de desarrollo rural y local en las cuales son los propios usuarios y aliados quienes se convierten en capacitadores. Esta estrategia se ha puesto en marcha por Procasur y el FIDA no solo en Colombia sino a nivel mundial en los países donde operan los proyectos FIDA.

<sup>94</sup> Entidad de consultoría privada, reconocida por realizar las evaluaciones de los programas de desarrollo rural de Colombia.

Econometría realizó la evaluación teniendo en cuenta la información de una muestra de subproyectos, que le permitió afirmar que “Pademer presenta resultados positivos, consistentes y sostenibles (...). Fue un programa satisfactorio y muy pertinente respecto de las necesidades de la población rural pobre” (Econometría, 2006:140-141). Aunque este concepto no excluye las deficiencias encontradas en la evaluación. Por ejemplo, el empleo era una de las variables sobre las cuales también se buscaba generar impacto, sin embargo, a nivel de hogares no se presentaron incrementos. Del mismo modo, los servicios de crédito no tuvieron la cobertura que requieren los proyectos productivos, focalizándose en unos pocos casos donde hay resultados positivos. La evaluación también indica que Pademer no contó con una línea base que permitiera un análisis sistemático de los impactos generados por la intervención, lo que justificó porque Econometría realizó la evaluación mediante estudios de caso.

A los problemas detectados en la evaluación de Econometría, se une la ausencia de una sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas en la intervención de Pademer, lo que según algunos funcionarios representa una gran debilidad en la medida que se perdió una “memoria institucional” valiosa que hubiera servido de apoyo para la marcha del siguiente programa (Oportunidades Rurales), tal como lo argumentó la que fue su directora:

No se dio un proceso de gestión del conocimiento coordinado que genere aprendizaje de lo que había pasado antes, que entendiera que “Oportunidades Rurales” era un proceso de continuidad de Pademer, eso fue una gran falencia (María Oliva Lizarazo, Bogotá, 1 de junio de 2012).

Aparte de las dos evaluaciones descritas, no se conoce de otra más o de un estudio posterior que haya realizado seguimiento a los beneficiarios del Proyecto para conocer si efectivamente las microempresas atendidas mejoraron su situación de pobreza, y si las microempresas siguen vigentes y sostenibles, lo que podría ratificar de algún modo que efectivamente el FIDA y el Estado colombiano cumplieron con sus propósitos. Esto se convirtió en una limitante para esta tesis al momento de seleccionar las organizaciones beneficiarias de Pademer, porque sólo se contaba con las bases de datos iniciales que contenían información básica. Al respecto, el Director de Oportunidades Rurales señaló:

Lo que tenemos, son las bases y los informes de Pademer, hasta ahí llegó el proyecto. No se pensó en hacer seguimiento a las organizaciones que

beneficiamos, por eso no te puedo decir si aún siguen o no (Andrés Silva, Bogotá, 5 de julio de 2012)

Esto deja la impresión que el gobierno no tuvo la suficiente preocupación por mostrar el verdadero impacto que dejó Pademer tras su culminación, lo que hubiera sido ideal para conocer si efectivamente el proyecto logró contribuir a la superación de la pobreza rural de las comunidades intervenidas, como reza su objetivo principal. Más bien, vemos que el gobierno propició el ambiente adecuado para justificar, sustentar y respaldar la consolidación de la estrategia microempresarial en el país, a través de un programa que formalmente hacía pensar que se trataba de una intervención diferente a Pademer, pero en la práctica, se constituía en el mismo instrumento con diferente denominación y con algunas modificaciones técnicas y operativas, como se verá más adelante con la puesta en marcha de Oportunidades Rurales.

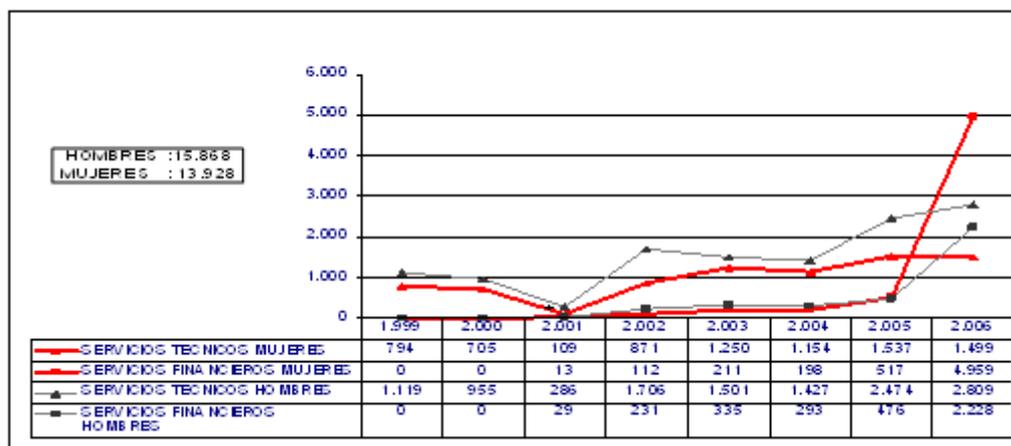
En este asunto, se puede determinar que los resultados de las evaluaciones de Pademer evidencian una sola “cara de la moneda”, la del organismo cooperante (FIDA) y la del gobierno colombiano. Si bien es cierto que Pademer contrató una evaluación externa, la misma, tiende a estar condicionada porque fue realizada con recursos de la propia entidad. Esto indica evaluaciones orientadas a presentar resultados positivos, lo que ratifica lo dicho por analistas como André-Noel Roth cuando indica que este tipo de evaluaciones corresponden a la generalización e incluso burocratización de las prácticas de análisis, evaluación y seguimiento de las políticas públicas colombianas (Roth, 2007:31). O lo señalado por Roger Riddell, al mencionar que las evaluaciones presentadas por los organismos cooperantes, revelan lo que quieren demostrar sobre su efectividad en la cooperación internacional y, por lo tanto:

Es hora de poner fin a los estudios encargados de demostrar que la ayuda en general "funciona" (...) tales estudios son necesarios para confirmar o validar la legitimidad de la prestación de la asistencia oficial para el desarrollo (Riddell, 2007: 224).

Las evaluaciones positivas que se hicieron de Pademer, fueron reforzadas también con el informe de gestión presentado en el 2007 por el Ministerio de Agricultura, que indicaba en cifras, importantes alcances. Por ejemplo, en el periodo 1999-2006 el Proyecto benefició en todas las fases a 20.167 microempresarios. Cofinanció 199 proyectos de apoyo al desarrollo de 380 microempresas en actividades relacionadas como:

agroindustria panelera, hortofruticultura, agroindustria láctea, artesanías, sericultura, floricultura, alfarería y agroforestería. Los proyectos se llevaron a cabo en 22 departamentos, cubriéndose así la mayoría del territorio nacional. El costo promedio de los proyectos fue de aproximadamente US\$ 43000. El ritmo de ejecución aumentó de tres proyectos en 1999 a 68 en 2006. En cuanto a la participación de los usuarios, el promedio fue del 47%, para las mujeres, porcentaje equivalente a 13.929 mujeres microempresarias y el 53% para los hombres que correspondió a 15.868 microempresarios a nivel nacional (Gráfico 10).

**Gráfico 10 . Participación de hombres y mujeres en Pademer.**



**Fuente: Proyecto Pademer-Minagricultura (2007).**

Los resultados reflejados tanto en las evaluaciones como en el informe de gestión del proyecto, fueron determinantes para que el gobierno colombiano catalogara a Pademer como “programa bandera” y lo considerara exitoso por “haber alcanzado los objetivos que se había propuesto en relación con el fortalecimiento de las microempresas rurales, el desarrollo del microcrédito rural, la dinamización del mercado de oferentes de servicios y la generación de lineamientos de política pública” (FIDA, 2007: xl). Así lo respalda el documento Conpes 3426 de 2001 que justifica la puesta en marcha de Oportunidades Rurales:

Los buenos resultados obtenidos por el PADEMÉR como estrategia de lucha contra la pobreza rural, a través de la generación de ingresos y empleo, evidencian la importancia de continuar fomentando el desarrollo de las microempresas rurales, con el fin de mejorar el nivel de vida de la población del campo y del país (Conpes, 3426:5).

Lo anterior, produjo un ambiente propicio para dar paso a la cofinanciación y puesta en marcha del Programa “Oportunidades Rurales” a partir del 2007. Es claro que más allá de sus logros y obstáculos, los once años de implementación de Pademer, fueron fundamentales no solo para reforzar el valor que la microempresa cada vez más estaba adquiriendo en la política, sino también, para fortalecer la secuencia histórica que facilitaría su reproducción sucesiva a través de programas como Oportunidades Rurales y recientemente con el Programa Construyendo Capacidades Empresariales Rurales. A la luz de Fontaine (2014), esto se puede examinar como un encadenamiento causal que da lugar a la estabilización o institucionalización del proceso y, desde luego, a la dependencia del sendero. Tal como sigue a continuación con la implementación de Oportunidades Rurales.

#### *De Pademer a Oportunidades Rurales: 2007 - 2013*

Mediante el documento Conpes No. 3426 del 12 de Junio de 2006, se emitió el informe favorable a la nación para contratar un empréstito externo con el FIDA por un valor de US \$20 millones para financiar parcialmente el Programa “Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales” (Oportunidades Rurales) para el periodo 2007-2013, legalizado mediante el Convenio de Préstamo N° 702-CO suscrito entre la República de Colombia y el FIDA.

Oportunidades Rurales se inscribió en los planes de desarrollo de los gobiernos de Álvaro Uribe (2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014), en los cuales, la superación de la pobreza es la meta de sus políticas. Aunque su marco legal acoge la normativa para las Mipymes, establecida en la Ley 905 de 2004 (la cual modifica la Ley 590 de 2000), que como se lo esbozó en el capítulo jurídico, propuso cambios en la focalización de las microempresas al incluir actividades agropecuarias, artesanales, industriales, comerciales o de servicios, rurales o urbanas.

Este programa comenzó a funcionar formalmente a partir de julio del 2007, ofreciendo a los microempresarios al igual que Pademer, servicios técnicos y financieros. Aunque en Oportunidades Rurales, las estrategias de descentralización y participación fueron más evidentes, producto de cuatro cambios operativos importantes en: i.) Los Fondos Concursables; ii.) Los mecanismos de descentralización; iii) El manejo de recursos; y, iv) El fortalecimiento organizativo.

En el primer punto, el Programa puso en marcha instrumentos económicos, con la puesta en marcha de cinco fondos concursales encaminados a promover el ahorro para jóvenes rurales, la protección familiar, el desarrollo de negocios rurales, el acceso a microcrédito rural, y la generación de conocimiento. Estos fondos se pusieron a disposición de los microempesarios a través de convocatorias a nivel nacional organizadas por la UNG del Programa y tramitadas en las regiones por las secretarías de agricultura departamental.

En cuanto a los mecanismos de descentralización, Oportunidades Rurales estableció dos instrumentos de organización: los Comité de Calificación Municipal (Coloca) y los Comités de Asignación de Recursos (Crear), con el propósito de concentrar la coordinación a nivel departamental y municipal, mediante unos comités que permitieran mejorar las interacciones entre el gobierno central, los gobiernos regionales y los microempesarios rurales. Estos espacios propiciaron la participación de actores públicos y privados del nivel central y regional, incluyendo a representantes de los productores rurales.

Los Coloca<sup>95</sup>, se implementaron en el municipio del departamento que presentaba el mayor número de proyectos. En este lugar los microempesarios tenían la posibilidad de presentar por ellos mismos, sus propuestas productivas, las cuales, recibían una primera calificación por parte de un Comité que verificaba el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos básicos para acceder a los servicios del programa. Los proyectos que adquirían un puntaje mayor a 70/100 puntos pasaban a la siguiente instancia, los Crear<sup>96</sup>, audiencias públicas celebradas en las secretarías de agricultura de las gobernaciones departamentales. En estos escenarios, las propuestas eran presentadas y defendidas directamente por los microempesarios. Los miembros de esos Comités se encargaban de calificar y seleccionar las propuestas ganadoras, las cuales eran remitidas

---

<sup>95</sup> Los COLOCA están integrados por siete miembros que incluyen: un representante de las organizaciones de jóvenes, cuatro representantes de microempesarios del ámbito local (al menos dos de ellos deben ser mujeres), un representante del Organismo responsable del Programa, un representante de la administración municipal y un especialista temático en las áreas productivas mayormente demandas.

<sup>96</sup> Los CREAR están integrados por nueve personas, de ellas cinco son representantes de asociaciones de microempesarios rurales (al menos dos de ellos son mujeres), un representante del sector empresarial regional, un representante por las Secretarías Departamentales de Agricultura, un representante del Organismo responsable del Programa y un representante de instituciones privadas locales o especialista temático.

a la Unidad Nacional de Gerencia del Programa en Bogotá. En esta última instancia se asignaban los recursos y se tramitaba el contrato con los microempresarios favorecidos.

De acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Agricultura, en el período 2007-2011 se celebraron 30 Coloca y 76 Crear que facilitaron la cofinanciación de 981 propuestas productivas por un valor aproximado de 27 mil millones de pesos (aprox. 14 mil millones de dólares) (Tabla 19). En el 2012 no se registraron datos.

**Tabla 19. Número de Comités CREAR y COLOCA entre 2007 y 2012**

Convocatoria	COLOCA	CREAR	Propuestas cofinanciadas	Monto de Cofinanciación (valor COP)	Monto de Contrapartida (valor COP)	No. de contratos celebrados con las MER
2007	11	11	124	\$ 3.323.239.253	\$ 302.112.659	124
2008	9	11	316	\$ 8.030.187.556	\$ 721.445.548	319
2009	10	21	224	\$ 7.812.113.331	\$ 714.359.553	224
2010	No hubo	9	123	\$ 3.877.589.379	\$ 373.488.212	124
2011	No hubo	24	194	\$ 4.710.019.000	\$ 288.601.900	179
2012						
	30	76	981	\$27.753.148.519	\$ 2.400.007.872	970

Fuente: Adaptación propia con base en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Para el Director de Oportunidades Rurales, los citados Comités, además de facilitar la descentralización, han servido también como mecanismos de coordinación para mejorar la percepción del Programa en las regiones. Considera que la estrategia operativa aplicada en estas instancias no ha permitido mucha incidencia en favorecer a grupos de interés en la selección de las propuestas, dada la conformación de los Comités que en buena medida hace “que la evaluación sea muy transparente”, porque “a ese nivel no incide la *politiquería*, aunque sí incide en la capacidad de visualizar la oferta que tiene el Estado, ahí sí es un tema crítico” (Andrés Silva, Bogotá, mayo 12 de 2012).

Sin embargo, en la práctica, las interacciones entre los actores gubernamentales de los diferentes niveles no han sido las mejores. Según los funcionarios del nivel central, las entidades regionales como las secretarías de agricultura departamentales y otras entidades presentes en las regiones, han asumido un rol bastante pasivo al tratar de despojarse de sus responsabilidades para delegar todos los esfuerzos de carácter presupuestal, logístico, técnico y operativo en el gobierno central. Dinámica que ha ido

en contravía con el propósito de fortalecer las capacidades operativas y presupuestales para la gestión de las microempresas a nivel regional:

(...) si nosotros queremos incidir en política pública los actores regionales empezando por la secretaria tienen que también meterse la mano al dril y comprometerse con estos procesos (...). El problema es que el Programa acaba y todo este proceso de más de 12 años que lleva este instrumento del Ministerio que es el fortalecimiento de la microempresa rural se va a terminar y no quedan actores regionales que sigan y que haga parte de su presupuesto departamental el fortalecimiento de las microempresas. (Lucía Isacs, Bogotá, mayo 11 de 2012).

Para la responsable del área de seguimiento y evaluación de Oportunidades Rurales, las estrategias de descentralización adoptadas por el Programa, no han sido efectivas y no lograron una articulación regional clara. Para la funcionaria, el programa “llega en paracaídas” a hacer propuestas donde no hay ninguna coordinación, lo que ha hecho que se dupliquen las funciones, el dinero y se propicien prácticas oportunistas. Así mismo, resalta que hay organizaciones muy buenas que han sido acompañadas por otras instituciones, lo que hace que tengan ventajas sobre las organizaciones recién creadas o con poca experiencia organizacional. Entonces, según la funcionaria “tenemos un fondo concursable excluyente pues el que tiene las capacidades es el que entra al fondo, no el pequeño productor, por eso se nos queda mucha gente”, por lo tanto, “en el Programa no hay descentralización y el enfoque es excluyente” (Lucía Isacs, Bogotá, mayo 10 de 2012).

Con relación al manejo de los recursos, Oportunidades Rurales adjudicó el dinero directamente a los microempresarios, los cuales quedaron habilitados para seleccionar, contratar y pagar los servicios requeridos. Por ejemplo, para la contratación de los auditores, el Programa entregó a cada asociación beneficiaria una terna de auditores legalmente certificados para su selección. En el territorio, los auditores participaron en su implementación, con el seguimiento de los recursos asignados a las microempresas. Para un alto funcionario del FIDA, esta estrategia es bastante positiva porque conduce al fortalecimiento administrativo, financiero y contable de las organizaciones y se constituye en una “revolución” al “transferirles recursos a los campesinos, para que ellos contraten servicios técnicos y profesionales de personas que los entiendan y les resuelva sus problemas” (Roberto Haudry, Bogotá, 12 de mayo de 2012).

En cuanto al fortalecimiento organizativo, el Programa puso en marcha estrategias operativas más claras al interior de las organizaciones microempresariales, al fomentar las evaluaciones participativas, la rendición de cuentas, la veeduría y diferentes formas de participación ciudadana. Para funcionarios del FIDA y del Ministerio de Agricultura, éstos mecanismos de fortalecimiento intragrupal o como lo llaman “estrategias de mercadeo social”, buscaban por un lado, darle mayor rigor al cumplimiento de los objetivos del proyecto y sirvieron para que los microempresarios sepan “autoregularse” en la ejecución de sus propuestas productivas y analizar si “están haciendo bien las cosas y si están cumpliendo los objetos que postularon para acceder a la plata” (Roberto Haudry, Bogotá, 12 de mayo de 2010). Por otra parte, dichas acciones pretendieron facilitar la participación al verificar que por lo menos 10 microempresarios diferentes a los integrantes de la junta directiva conozcan de qué se trata su propuesta productiva, lo que hace que “más personas participen en la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos” (Lucía Isacs, Bogotá, mayo 10 de 2011).

En septiembre del 2009 el equipo técnico del Programa, realizó un taller de análisis, que dejó a la luz una serie de dificultades en la implementación de Oportunidades Rurales, que impedían el acceso efectivo de los microempresarios rurales al programa. Este diagnóstico llevó a realizar varios ajustes metodológicos y operativos relacionados con la coordinación regional, la reestructuración de los formatos para la presentación de los planes de desarrollo empresarial, entre otros. Al igual que Pademer, dichos cambios fueron secundarios y buscaron mejorar las condiciones para llegar a los microempresarios rurales.

A pesar de los inconvenientes presentados en la instrumentación de Oportunidades Rurales, las cifras reportadas en el Informe de Rendición de Cuentas Gestión 2012 – 2013 del Ministerio de Agricultura, reflejan importantes avances en la adjudicación de los recursos a los microempresarios. Claro está que se tratan de datos cuantitativos. Según la información, hasta el 2012, Oportunidades Rurales financió 1.277 proyectos técnicos rurales por \$108.488 millones, el 29% de los cuales se ha dirigido a beneficiar 29.696 familias vinculadas a 800 microempresas rurales, y el 71% restante, a respaldar 55.000 operaciones de microcrédito. Estas cifras duplican a las reportadas por Pademer y también se convierten en un importante referente para poner en marcha el siguiente

Programa, que como se muestra enseguida, sigue la misma lógica de acción que sus antecesores.

*De Oportunidades Rurales a Construyendo Capacidades Empresariales Rurales Confianza y Oportunidades: 2013 en adelante*

En el 2011 paralelamente a la implementación de Oportunidades Rurales, el gobierno mediante el Conpes No 3709 emitió concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo para financiar parcialmente el proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales Confianza y Oportunidad”. Dicho Programa empezó a marchar oficialmente a mediados del 2013, con un costo estimado de US \$60,49 millones, de los cuales el FIDA aporta con un empréstito hasta por un valor de 50 millones de dólares con una contrapartida nacional de US \$5,7 millones y un aporte por parte de los beneficiarios por valor de US \$4,7 millones. Estas cifras son el doble de Oportunidades Rurales y de Pademer.

Igual que sus antecesores, Oportunidades Rurales y Pademer, el Programa Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, se dirige a “contribuir a la lucha contra la pobreza rural, a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las microempresas rurales” (Conpes, 2011: 5). En esa perspectiva busca ampliar la cobertura de los servicios de desarrollo rural, bajo los enfoques y mecanismos que han sido aplicados especialmente a partir de Oportunidades Rurales. Aunque en esta oportunidad, el Programa apunta a desarrollar instrumentos específicos para los jóvenes rurales.

Construyendo Capacidades Rurales, se sitúa en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014” del presidente Juan Manuel Santos, cuyas principales prioridades son: el crecimiento económico sostenido, la igualdad de oportunidades, la consolidación de la paz y la reducción de las disparidades regionales. Así mismo, se liga a la Política de Generación de Ingresos (PGI) para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento (PPED) en la dimensión de Ingreso y Trabajo de la Red Unidos.

Al comparar la estrategia operativa de éste programa con la estrategia operativa de Oportunidades Rurales, se puede observar que los componentes así como su esquema

operativo e institucional presentan leves cambios que están relacionados y ajustados a las políticas del gobierno actual, en las cuales, la coordinación en red de la oferta institucional se ha mantenido y las inversiones sectoriales dirigidas a la población rural, buscan una mayor equidad en su acceso y distribución de beneficios, ampliando también la disponibilidad de recursos fiscales para aumentar la cobertura de sus inversiones en desarrollo rural, estableciendo mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones y servicios sectoriales que operan en las zonas rurales del país. Con esto, el gobierno de Juan Manuel Santos pretende mejorar los instrumentos y herramientas de focalización poblacional y territorial en el marco de la estrategia de la Red Unidos.

Como se trata de un programa reciente, no se cuenta con datos de su implementación. Se lo quiso presentar para reforzar el planteamiento del predominio de la microempresa en la política de lucha contra la pobreza rural, en un horizonte de tiempo indeterminado que al 2014 lleva treinta años de vigencia ininterrumpida.

### **Los actores en la instrumentación de la política**

La instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural, lleva implícita una gama de actores públicos, privados y mixtos que interactúan a nivel internacional, nacional y local, que no permanecen neutros ni pasivos, sino por el contrario, son actores estratégicos a lo largo de la implementación de la política. Actores como: patrocinadores, formuladores, responsables políticos, interventores, intermediarios, funcionarios gubernamentales y los destinatarios directos (Tabla 20) salen a relucir en todo el proceso. Entre ellos, cabe resaltar a los actores institucionales, conformados por el Estado y por los formuladores y patrocinadores de la política; a los actores gubernamentales, integrados por los funcionarios públicos a nivel nacional y regional; y, a los actores locales, constituidos por los destinatarios directos y por los intermediarios. Cada actor así identificado, ejerce un rol particular, actúa bajo su propia racionalidad, y presenta una posición distinta con relación al papel de la microempresa como instrumento para enfrentar la pobreza rural.

#### *Los actores institucionales*

Entre los actores institucionales de la política, el Estado sigue ocupando un rol primordial en la acción pública del país, al cofinanciar los programas y marcar el trazo para su puesta

en marcha a través del Ministerio de Agricultura, las gobernaciones departamentales y las alcaldías. En un proceso descentralizado y cooperativo, el Estado junto con el FIDA, propiciaron la constitución de redes de interacción conformadas por actores públicos, privados y mixtos (cámaras de comercio, ONG, Fundaciones, interventores, expertos temáticos, etc.) constituidas legalmente a través de los comités departamentales y locales (Crear y Coloca), que como se indicó antes, se constituyeron con el fin de mejorar las interacciones entre el gobierno central, los gobiernos regionales y los microempresarios rurales.

No obstante, el Estado sigue direccionando la política mediante una gobernanza jerárquica y actúa en función de una racionalidad económica enmarcada en el modelo neoliberal. De ahí que su posición frente a luchar contra la pobreza, se manifieste con el fomento y fortalecimiento de la microempresa como estrategia para la generación de ingresos y empleo de los productores rurales. Este punto de vista es compartido por cinco actores institucionales más que se involucraron en la política. Dos de ellos a nivel nacional: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Fundación Carvajal, que marcaron los antecedentes de la política, al emprender estrategias que tuvieron repercusiones tangibles en el proceso de consolidación técnica y operativa de la microempresa en Colombia. Los otros tres actores de carácter internacional: el BID, el FIDA<sup>97</sup> y la Corporación Regional Procasur,<sup>98</sup> incidieron e inciden notablemente en el fomento microempresarial. Del BID ya se ha hecho alusión a lo largo del texto y se lo ha catalogado como el actor internacional fundamental en el fomento microempresarial en la región. Del FIDA y Procasur, se hablará más adelante, por tratarse de actores trascendentales en el impulso de la microempresa concretamente en el ámbito rural.

---

<sup>97</sup> El FIDA se constituyó en el marco de la Conferencia Mundial de la Alimentación llevada a cabo en 1974 como respuesta a la crisis de alimentos en los inicios de 1970, y que afectó primordialmente a algunos países de África. Su creación como una institución de financiamiento internacional se dio formalmente en 1977 con dos objetivos primordiales (i) combatir el hambre y la pobreza rural en los países en desarrollo, en especial los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, y (ii) mejorar de manera sostenible los medios de subsistencia de la población rural pobre.

<sup>98</sup> Es una organización privada, creada en Chile en 1996, con la finalidad de contribuir a la adecuada ejecución de proyectos y programas de desarrollo y, en particular, a mejorar los desempeños gerenciales y de gestión de sus recursos humanos, así como de líderes

### *Los actores nacionales*

El SENA, es un actor gubernamental<sup>99</sup> con una larga data de apoyo al sector empresarial colombiano. Desde la década de los años sesenta, ha brindado capacitación en gestión empresarial dirigida a pequeños negocios integrados por población pobre, ubicada especialmente en el sector urbano. Paulatinamente, su campo de acción se fue orientando de manera más directa al fortalecimiento de las microempresas. Estos cambios según Ramírez (1998) iban a la par con las actividades implementadas por varias instituciones análogas a esta entidad en América Latina, que reorientaron una parte sustancial de su acción desde los sectores modernos a los sectores informales de la economía. En este marco, el SENA puso en marcha los Programas de Promoción Profesional Popular Urbanos y Rurales (PPPUR), los cuales fueron reforzados conceptualmente y metodológicamente con la participación del SENA en programas gubernamentales como el DRI<sup>100</sup>, el Programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad (IPC)<sup>101</sup>, y el Programa Móvil Urbano y Rural (PMUR) de Cooperación Internacional con el gobierno de Holanda desarrollado entre 1979 y 1981<sup>102</sup>.

Dichas prácticas aportaron al SENA una gran experticia en materia de gestión empresarial, e incidieron en la puesta en marcha de una serie de mecanismos de promoción de empresas asociativas, incluyendo a las asociaciones de microempresas individuales para comercialización, acopio, etc., que cubría aspectos organizativos, administrativos y financieros. Esto se reforzó con la adopción de dos enfoques teóricos que también fueron determinantes en su reorientación conceptual. Uno, ofrecido por la OIT y especialmente por el Programa de Recuperación de Empleo en América Latina y

---

<sup>99</sup> Creado mediante el Decreto-Ley 118 de 1957 con el fin de ofrecer capacitación técnica y profesional gratuita a millones de personas para vincularlas al mercado laboral. Este organismo está estructurado bajo el modelo institucional tripartito: empresa-gobierno-trabajadores. Su financiación se deriva de los aportes parafiscales de los empresarios.

<sup>100</sup> Como se esbozó ante, éste Programa, se puso en marcha en 1976. Estuvo dirigido a incrementar el empleo rural y la productividad de los pequeños productores y otros trabajadores rurales.

<sup>101</sup> En este programa el SENA tuvo la tarea de operar los componentes de producción y empleo de los “Centros de Desarrollo Vecinal” (CDV), creados en sectores populares urbanos.

<sup>102</sup> Este programa dejó una honda huella no sólo en el SENA sino en muchos ámbitos de investigación y promoción social en Colombia, por haber resaltado la importancia de estrategias integrales que abordaran el desarrollo de la microempresa no sólo desde la perspectiva del desarrollo empresarial individual, sino tomando en cuenta el marco más general de relaciones sociales y de estructura económica que determinaba límites y potencialidades a las estrategias de desarrollo propuestas para este sector. De allí surgieron las primeras propuestas sobre focalización sectorial de los programas, sobre diferenciación de niveles de desarrollo de las microempresas, sobre procesos de organización gremial, sobre mecanismos de apoyo a la comercialización, toda ellas orgánicamente ligadas a partir de un diagnóstico socioeconómico Ramírez (1998).

el Caribe (PREALC) denominado “sector informal”. El otro, "economía popular", contribución de las ONG de orientaciones crítico-contestatarias que se habían desarrollado en Colombia, provenientes de la escuela de la educación popular, tan generalizada en América Latina desde la década de los sesenta (Ramírez, 1998: 6).

Por su lado, la Fundación Carvajal es un actor privado, que ha sido catalogado por algunos expertos (Henaó, 1987; Ramírez, 1998; Pineda, 1998, Victoria y Barona 2006), como un actor fundamental en el desarrollo microempresarial colombiano. La Fundación Carvajal, es una empresa privada constituida en 1961 en la ciudad de Cali. Acuñó el término “microempresa” y estableció una metodología propia para el fomento microempresarial. Este actor surgió de la empresa gráfica del mismo nombre, cuya labor inicial se dirigió a la prestación de servicios sociales a poblaciones marginadas en áreas de salud y educación a través de los “Centros Parroquiales”. Pero, es en la década de los setenta cuando cambia su orientación, debido a la experiencia que tuvo uno de sus fundadores en los programas microempresariales de Bahía y de Recife en Brasil, lo que incidió para que una parte sustancial de los recursos de la Fundación se re-direccionaran hacia la gestión de la microempresa colombiana.

De esta forma, la Fundación Carvajal asesorada inicialmente por la ONG norteamericana Acción Internacional (AITEC) y apoyada con recursos del BID, creó el Programa Desap-Micros que le permitió consolidar su propio modelo de intervención, denominado el “Modelo Carvajal” que se convirtió en un referente importante para la gestión microempresarial por su particular estrategia de intervención sustentada en tres características básicas (Ramírez, 1998: 8-9):

Un *enfoque conceptual*, orientado ideológicamente hacia la promoción del espíritu individual de iniciativa privada (de allí el acuñamiento o la adopción del término “microempresa”), su expresa justificación como estrategia de intervención social con objetivos de generación de empleo; y una definición pragmática del grupo meta, la microempresa informal, pero de relativo potencial de desarrollo, con clara orientación hacia la microempresa productiva de bienes o servicios. Esto último no sorprende si se tiene en cuenta el carácter corporativo del grupo industrial creador de la Fundación. Una *metodología*, que asignó el papel central a la capacitación gerencial del microempresario, dando un papel complementario y subsecuente a la asesoría, y un claro papel subsidiario

al crédito. Una *base institucional*, en la cual el modelo Carvajal debería ser ejecutado por fundaciones privadas, cercanas al sector empresarial, pero sólidamente profesionalizadas, tanto en la eficiencia de su administración interna como en la sistematización de sus procesos operativos.

Según Ramírez (1998), fue ésta última característica -en el contexto de la sensibilidad social al tema del empleo antes mencionado, y del prestigio del grupo Carvajal- la que permitió que el modelo fuera prontamente adoptado por el BID y replicado rápidamente por varias fundaciones con análogo origen empresarial en otras ciudades del país, en un proceso coordinado en el cual, la Fundación Carvajal actuaba como extensionista, y el BID como cofinanciador a través de su Programa "Pequeños Proyectos". Así, el "Modelo Carvajal" propició un "muy variado y rico florecimiento de iniciativas fundacionales<sup>103</sup> de origen empresarial que -por lo menos en esa época- eran casi inéditas en otros países de América Latina" (Ramírez, 1998: 8). A este proceso se unieron el gobierno colombiano, a través del DNP, y una serie de entidades internacionales como el BID, la USAID y las Fundaciones Ford y Rockefeller que contribuyeron a mejorar y a difundir la metodología del programa de Desarrollo Empresarial de la Fundación, el cual "se replicó en 90 ciudades colombianas y 9 países de América Latina y se tradujo a varios idiomas, incluido el vietnamita" (Fundación Carvajal, 2011: 5).

#### *Los actores internacionales*

El FIDA y Procasur, como actores internacionales, han conseguido ocupar un puesto primordial en la institucionalización de la microempresa rural no solo en Colombia, sino en América Latina. El FIDA, a partir de su creación en 1977 y hasta la fecha, ha cofinanciado en Latinoamérica diversos programas de lucha contra la pobreza rural, encaminados básicamente al fortalecimiento de la microempresa rural. Son ejemplo de ello: el Programa de Apoyo a la Microempresa Rural de América Latina y el Caribe (Promer) y el Programa de Desarrollo Rural Territorial (Proder) en Ecuador. Asimismo, la Corporación Procasur, a partir de la mitad de la década de los noventa y hasta el momento juega un rol bastante significativo en las políticas de lucha contra la pobreza

---

<sup>103</sup> Un ejemplo es la Corporación de Apoyo de Empresas Asociativas (CORFAS) establecida desde 1978 con el fin de promover el desarrollo social y económico de los grupos más pobres de la población colombiana, a través de la creación y el fortalecimiento de microempresas tanto urbanas como rurales.

rural en la región. Dicho organismo ha promovido la generación de competencias de los actores que planifican, implementan o participan en iniciativas de desarrollo y lucha contra la pobreza rural, principalmente en América Latina.

Procasur, es un actor privado establecido en Chile en 1996, con el propósito de contribuir a mejorar la capacidad de gestión de los proyectos del FIDA en los países de la región, y a fomentar un mercado de servicios de capacitación. Desde su creación, este organismo se convirtió en el socio estratégico del FIDA y ha estado presente en los procesos de varios programas a nivel latinoamericano donde el FIDA interviene, entre ellos: el Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA) de Argentina; los proyectos de Desarrollo de Criadores de Camélidos en el Altiplano Andino (Unepca), el Programa Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Beni (Prodesib), el Programa Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores (Prosat), de Bolivia; el Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios de la IV Región (Prodecop) de Chile; el Proyecto de Crédito del Fondo de Desarrollo Campesino (PCRN) de la Región Nororiental del Paraguay; y los proyectos de Fomento de la Transferencia Tecnológica a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS) y Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (Marenass), del Perú (FIDA,1999).

En Colombia, tanto el FIDA como Procasur, a partir de 1996 intervienen de manera decisiva en el diseño y orientación conceptual y metodológica de Pademer, Oportunidades Rurales y Construyendo Capacidades Empresariales Rurales. Aunque no es el propósito central de esta investigación, vale detenerse un poco, en las interacciones que se han dado entre estos organismos, al notar su incidencia en la definición, producción y conducción de las decisiones públicas en torno a los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en diferentes países, que se han ido permeando en el tiempo con sucesivas estrategias de intervención encaminadas al favorecimiento de sus propios intereses y que subraya la capacidad que adquieren estos organismos para definir muchas de las estrategias de las políticas de manera autónoma. Esta situación es clara en el caso colombiano.

En efecto, el FIDA como contraparte financiera, hizo un seguimiento cuidadoso a los programas. Así lo muestra el informe de la evaluación final de Pademer que indica las 20 misiones de seguimiento que el FIDA realizó en cabeza de su gerente de país, que

dejaron como resultado dos enmiendas al contrato de préstamo, y recomendaciones puntuales para mejorar los resultados del programa. Destaca el informe, que el desempeño del FIDA fue muy satisfactorio y su apoyo proporcionado por las donaciones en la región fue sumamente eficaz para el fortalecimiento de sus políticas de lucha contra la pobreza rural (FIDA, 2007). A esto se articula la permanencia por más de quince años del mismo representante del FIDA para Colombia, lo que ha propiciado el fortalecimiento de las relaciones institucionales y personales y la creación de las condiciones adecuadas para poner en marcha este tipo de programas. En sus palabras:

La estrategia que convenimos con el gobierno nacional colombiano es: creemos un entorno conducente a los negocios de los pobres y capitalicemos sus iniciativas en el modo más eficiente posible” (Roberto Haudry de Soucy, Bogotá, 12 de mayo de 2012).

Es claro que tanto el FIDA como Procasur, inciden notablemente en el diseño e implementación de los programas colombianos. Al mirar por ejemplo, el proceso de formulación de Oportunidades Rurales, se nota que en la recta final de Pademer, se tejieron una serie de interacciones entre el FIDA, Procasur y Pademer, que apuntaron a gestionar y poner en marcha Oportunidades Rurales. En ese objetivo, cada uno de estos actores cumplió un rol específico. El FIDA y Procasur asesoraron y guiaron todo el proceso conceptual, metodológico y operacional del nuevo programa. Pademer contrató a la firma Econometría<sup>104</sup> para construir el “Manual de Procedimientos” y a la firma C.I. Internacional Continental para la elaboración de la “Guía Metodológica para la presentación de las propuestas microempresariales” de Oportunidades Rurales. Procasur y Pademer se encargaron de la elaboración de los términos de referencia y de abrir los concursos a nivel nacional para la contratación de los profesionales que integrarían la Unidad Nacional de Gerencia (UNG) de Oportunidades Rurales. Bajo la responsabilidad de Procasur quedó la selección del equipo técnico del Programa, el cual, pese a que se hicieron convocatorias a nivel nacional, quedó conformado, en su mayoría, por los mismos funcionarios que integraban Pademer, con algunos cambios en sus funciones.

En este punto, vale decir, que algunas experiencias latinoamericanas dejan ver que varios de los lineamientos metodológicos y operativos aplicados a los programas colombianos, han sido importados de casos extranjeros en los cuales el FIDA y Procasur

---

<sup>104</sup>No hay que olvidar que Econometría también fue contratada para realizar la evaluación de Pademer.

han intervenido. Por ejemplo, el Proyecto Fortalecimiento de los Sistemas de Extensión en la Sierra establecido en 1991 en Perú, fue pionero en ese país y en América Latina porque cambió el enfoque de asignación de recursos. Inicialmente fue concebido bajo un sistema de prestación de servicios de asistencia técnica basado en la oferta y tras la intervención del FIDA, pasó a un sistema de mercado de servicios basado en la demanda, que transfiere directamente fondos a las comunidades a fin de que sean ellas mismas las que contraten los servicios suministrados por técnicos privados.

De esta manera, el gobierno peruano comenzó a otorgar fondos públicos para la dinamización de un mercado de asistencia técnica a través de “planes de negocios” que fueron formulados directamente por las organizaciones que solicitaban este apoyo, dando origen al “enfoque de demanda”. El Ministerio de Agricultura de ese país, como ente ejecutor del proyecto, estableció los Comités Locales de Asignación de Recursos<sup>105</sup> (CLAR) para poner en marcha los fondos concursables. En esta instancia se hacía la evaluación y selección de las propuestas denominadas “Planes de Negocios” y “Planes de Gestión de Recursos Naturales e Inversiones para el Desarrollo Local” (FIDA, 2004).

Al contrastar la experiencia peruana con las estrategias operativas aplicadas a los programas en Colombia, se notan varias coincidencias. Entre ellas, el cambio del enfoque de oferta a la demanda y la asignación de los recursos directamente a los microempresarios, a partir de la segunda etapa de Pademer. La creación de los Comités Locales de asignación de recursos, llamados en Perú CLAR, corresponden a los denominados en Colombia “Coloca”. Asimismo, las propuestas de los microempresarios colombianos adoptaron los nombres de “Perfil de Negocio”, “Plan de Negocio Empresarial” y “Programa Empresarial”. En esa misma línea, en el 2006, Procasur institucionalizó en la región, y más tarde, a nivel mundial, las “rutas de aprendizaje”, una estrategia creada por dicho organismo y financiada por el FIDA, para fortalecer las capacidades comerciales y asociativas de los microempresarios rurales. En Colombia, las rutas de aprendizaje se han incorporado de manera permanente en la guía operativa de

---

<sup>105</sup> La composición del CLAR, que actúa en calidad de jurado, está constituida por representantes de entidades públicas y privadas, incluidas las organizaciones campesinas. Se califica la coherencia, pertinencia y viabilidad de las propuestas, así como también la manera de presentarla y sustentarla, quién lo hace, de qué manera. El concurso de iniciativas es público, delante de todos los concursantes y del público en general (FIDA, 2004).

los programas, contando siempre, con el aval presupuestal del FIDA y del Ministerio de Agricultura y la conducción de Procasur.

La revisión tanto del FIDA como de Procasur, refleja que al igual que el instrumento “microempresa”, dichos organismos, como lo diría Canto (2011), trascendieron los clivajes administrativos tradicionales y los espacios sociopolíticos al inscribirse en el tiempo como los actores fundamentales en el diseño y puesta en marcha de Pademer, Oportunidades y Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, lo que les ha permitido acumular una importante experiencia técnica y operativa en la materia. A esto se une también la trascendencia en el tiempo de varios funcionarios del FIDA, de Procasur y del gobierno colombiano en los programas. Sobre esto, un ex funcionario del FIDA que participó en la evaluación de Pademer, relacionó así a los representantes de estos organismos con el surgimiento de los programas en Colombia:

¿Cómo nacieron estos programas?, yo diría que fueron ideados y diseñados por Juan Moreno de Procasur y Roberto Haudry del FIDA. Ellos tienen mucha experiencia en elaborar y poner en marcha este tipo de programas en Latinoamérica (Olivier Pierard, Quito, septiembre 5 de 2012).

Esta situación además de reflejar una continuidad en la lógica de acción de los programas tanto en América Latina como en Colombia, producto de la intervención de los mismos actores, ratifica también la incidencia que los organismos internacionales adquieren en las políticas del país.

#### *Los funcionarios a nivel nacional y regional*

Los funcionarios, intervienen en la implementación de la política tanto a nivel nacional como regional. Su posición frente a la microempresa como instrumento de lucha contra la pobreza rural, está condicionada por la investidura que llevan como funcionarios públicos a partir de una “lógica de lo adecuado”, que como se vio en el capítulo anterior, conduce a que hagan lo que dice la política y no lo que ellos consideran que se debe hacer.

Desde el punto de vista de algunos funcionarios del nivel central y regional, los programas como Pademer y Oportunidades Rurales van en contravía con la realidad colombiana, porque según ellos, la intervención del FIDA en varios países de América Latina, se ha dado a una escala más pequeña y bajo un “enfoque territorial” que define su filosofía al contemplar la diversidad cultural, la idiosincrasia y la identidad de la gente. Mientras que en Colombia no ha sido así, como lo argumentó una exfuncionaria que

participó en la dirección de los programas en Colombia, para quien los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR) de esos países, han partido primero de hacer un análisis del territorio a través de “mapas parlantes” o los llamados “mapas culturales” que se traduce en un mapa del territorio, para comprender el enfoque territorial y cuál es su potencialidad. En Colombia eso no se dio, porque los llamados Comités Locales de Calificación (Coloca) terminaron siendo unos espacios de calificación que:

No tienen arraigo de territorio, porque a la hora de la verdad quien se sienta en esa instancia es el Secretario de Agricultura. Pueden sentar a los campesinos, pero totalmente descontextualizados, a evaluar proyectos. En Colombia no hay un proceso de construcción y de implicación de territorio (María Oliva Lizarazo, Bogotá, 1 de junio de 2012).

Otra de las funcionarias que intervino en la Unidad de Gerencia de Oportunidades Rurales, señaló que la práctica no corresponde a lo estipulado en el escrito, porque existe una dificultad que atraviesa en general a este tipo de programas y es el desfase entre la manera como está diseñado y concebido, y la estructura operativa con la que queda. En sus palabras:

Los proyectos FIDA en otros países están concentrados más regionalmente” mientras que en Colombia, el gobierno dijo “nosotros no queremos que se concentre en una sola región, nosotros queremos que el Programa sea más nacional (Carmen Lucía Jaramillo, Bogotá, 10 de enero de 2011).

Desde las perspectivas expuestas, es evidente que si un programa está diseñado para un ámbito territorial pequeño y se lo pretende adecuar a un contexto nacional más amplio, la lógica de intervención cambia totalmente. Esta situación se constituye en un cuello de botella que afecta directamente el proceso de implementación de los programas. Del mismo modo, las instancias regionales para poner en marcha Oportunidades Rurales en Colombia como los Coloca y los Crear, si bien corresponden a estrategias de acercamiento entre el Estado y la sociedad civil, son también instituciones que han sido “importadas” y “adaptadas” al contexto colombiano. Asunto que corrobora lo planteado por André Roth, cuando argumenta que:

Los experimentos de importación de modelos político-administrativos enfocados hacia una eficacia técnica o tecnocrática de inspiración weberiana han contribuido al incremento del desfase entre el Estado y la sociedad, por su tendencia a la centralización y a la concentración del poder en manos de

“expertos”; por lo tanto, dificultan todavía más la legitimación del régimen. La consecuencia de esto se traduce en una crisis recurrente del Estado (Roth, 2009 a: 209).

Para una funcionaria de la gobernación del departamento del Atlántico, los programas como Pademer y Oportunidades Rurales, no tienen en cuenta las dinámicas territoriales, ni tampoco determinan si existe una verdadera vocación microempresarial. En ese sentido advierte que “muchos productores de esta región se unen en organizaciones transitorias, sin tener bases asociativas, sólo para captar los recursos” (funcionaria de gobernación, Barranquilla, octubre 28 de 2012)

Así las cosas, la posición asumida por los funcionarios en la política es bastante instrumental porque básicamente se limitan a “tramitar” los programas bajo un formato pre-establecido, que remite a marcar las pautas de lo que deben hacer, a pesar de las limitaciones que encuentran en la práctica.

#### *Los actores locales*

En el plano local, los microempresarios rurales y los intermediarios, salen a relucir en la implementación de los programas. Los primeros, como destinatarios, ocupan un lugar primordial al concentrar los esfuerzos de la acción pública. Su caracterización y proceso en la política, se presenta en el siguiente capítulo con la experiencia de seis microempresas rurales de la región Caribe de Colombia.

Los “intermediarios”, por su lado, son personas recurrentes en el contexto regional. Cumplen un papel destacado porque se constituyen en el “puente” entre los microempresarios y los programas. Actúan bajo una lógica oportunista al tomar ventaja de las circunstancias, y constituirse en los mediadores en la formulación de las propuestas microempresariales, ante la falencia que los microempresarios muestran para el diligenciamiento de los formatos y el acceso a los medios virtuales. Su incidencia se deja ver por ejemplo, con la utilización de un solo formato para el diseño de los diferentes planes empresariales, como lo percibió el Director del Programa Oportunidades Rurales en la celebración de uno de los comités regionales:

(...) uno ve el famoso intermediario, por ejemplo, cuando se presentan...cuatro proyectos del mismo contenido, lo único que cambian es el producto...”yuca” por “papa”...es la misma gente y van por regiones pidiendo lo mismo. Esa es una primera falencia que encontramos en el primer

filtro del “Coloca”; lógicamente en los “Crear” también porque cuando les pedimos a los productores que presenten su propuesta vemos que lo que hablan no coincide con lo que está el papel. Con eso todavía uno ve la presencia marcada de los intermediarios... y como los formatos para la presentación de los proyectos está en la página de internet, pues los primeros que entran son los profesionales... ¿Entonces? (...) hay unas organizaciones que se dejan manejar por estos personajes (Andrés Silva, Bogotá, mayo 12 de 2012).

La caracterización de los actores mostrada en precedencia, indica la importancia e incidencia que los actores pueden adquirir en la acción pública al marcar el trazo técnico y operativo de la política. Cada uno de ellos posee diferentes lógicas de acción y percepción de la microempresa como instrumento para luchar contra la pobreza rural. Mientras que los actores institucionales tanto a nivel nacional como a nivel internacional, muestran consenso en abordar la problemática de la pobreza desde una posición económica y productiva y confluyen en su modo de operar. Los funcionarios, como intérpretes de la política y mediadores administrativos en el plano nacional y regional, indican divergencias sobre el proceso de los programas en Colombia. Por su lado, los intermediarios, bajo una lógica oportunista, aprovechan las falencias de los microempresarios y sacan provecho de la situación para beneficio propio.

### **Discusión: de la instrumentación a la dependencia de la trayectoria**

La instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia, permitió mostrar tal como lo diría Fontaine (2014) citando los trabajos de Michel Crozier, que las políticas no se formulan ni ejecutan de manera aislada, sino en función del efecto de la inercia de políticas anteriores, porque cada vez más se van dando las condiciones necesarias y suficientes para que un evento de lugar a otro, y sucesivamente, en un orden irreversible que generan una “dependencia del sendero”. En efecto, la política indica un proceso secuencial que tiende a retro-alimentarse por inercia (*self-reinforcing*) mediante programas interdependientes que movilizan una serie de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, que contribuyen progresivamente a afianzar el papel de la microempresa en la estructuración de la política. En este proceso, actores internacionales como el BID, el FIDA y Procasur y nacionales como la Fundación Carvajal y el SENA, juegan un rol determinante en la institucionalización de la política.

La dimensión temporal y la dimensión instrumental de la política, prueban leves transformaciones que no alteraron su esencia. Eso se lo puede ver a la luz de Lascoumes y Le Galés (2007:290), con los cambios procedimentales y operacionales que sucedieron en la instrumentación de la política y todas sus combinaciones posibles:

*Cambios en la denominación del instrumento.* Durante el periodo anterior a la política (1984-1997), el instrumento se denominó Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM). Posteriormente se llamó Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural –Pademer- y Programa Oportunidades Rurales (1997-2013). A partir del 2013 se denomina “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales: Confianza y Oportunidad”. Esto refleja una instrumentación de más de 30 años y evidencia la inercia de la política.

*Cambios de objetivos sin cambios de fines.* El fin del PNDM, de Pademer, de Oportunidades Rurales y de Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, es la lucha contra la pobreza a través de la microempresa. No obstante, los objetivos y estrategias del PNDM a diferencia de los otros, se dirigieron esencialmente al fortalecimiento de la microempresa en zonas urbanas.

*Cambios metodológicos sin cambios de fines.* La instrumentación de la política desde su origen, implicó una serie de ajustes y cambios metodológicos y operativos, que fueron marginales y no cambiaron el fin de la política de luchar contra la pobreza.

*Cambios metodológicos sin cambios operativos.* Algunas herramientas típicas de dirección y control *top down* aplicadas especialmente en las primeras dos décadas de la instrumentación de la política, se cambiaron hacia herramientas más democráticas y participativas como la rendición de cuentas, las evaluaciones participativas, la veeduría y diferentes formas de auto organización y participación ciudadana, en las cuales, por ejemplo, se crearon instancias de dirección política y estratégica donde los microempresarios como beneficiarios, adquirieron un rol más importante en los procesos. Sin embargo, la forma de operar los programas, mantuvo un direccionamiento jerárquico.

*Cambios en la gobernanza sin cambios en el control estatal.* Las instancias creadas para la descentralización de la política como los Comités Regionales de Calificación y Asignación de Recursos (Crear) y los Comités Locales de Calificación (Coloca), fueron espacios que se promovieron para integrar actores públicos y privados con el propósito

de regular y coordinar mejor la política. Este cambio reflejó nuevas interacciones entre el Estado y la sociedad, en las cuales se produjeron regulaciones más horizontales, que indujeron a la cooperación, comunicación y coordinación de los actores públicos y privados a nivel nacional y territorial, para poner en marcha la política, lo que indica rasgos de cogobernanza o gobernanza cooperativa (Kooiman, 2005), porque a pesar de que el Estado no traslada plenamente su poder, sí promueve la participación de los gobiernos regionales y de los microempresarios rurales en las decisiones de las propuestas que serán cofinanciadas. No obstante, el Estado sigue siendo el actor principal al representar la dimensión normativa y prescriptiva y en ese sentido, direcciona, regula y coordina la política desde la instancia central, en el marco de una gobernanza jerárquica (Kooiman, 2005), que procede igualmente desde el escenario internacional.

*Cambios en la estructura organizativa sin cambios en los funcionarios.* A partir de la entrada en vigencia de Pademer en 1997, se estableció una Unidad Técnica Nacional Coordinadora (UTNC) del proyecto, que continuó con Oportunidades Rurales con la Unidad Nacional de Gerencia (UNG), con algunos cambios en la estructura organizativa, que no representaron mayores cambios en los funcionarios. A pesar de que en el 2007 se abrieron concursos a nivel nacional para la selección de los profesionales que integrarían el equipo técnico de Oportunidades Rurales, los profesionales que ocuparon éstos cargos fueron en su mayoría, los mismos que integraban Pademer con algunos ajustes en sus funciones. Por ejemplo, quien fue gerente de Pademer fue gerente de Oportunidades Rurales en su primera etapa; quien fue coordinador de servicios financieros en Pademer fue gerente de Oportunidades Rurales en su segunda etapa. Los funcionarios tanto del FIDA como de Procasur tampoco cambiaron.

En suma, la continuidad lineal de los procesos políticos e institucionales de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el período 1997 - 2013, han sido acompañados de numerosos mecanismos de “rendimientos crecientes” (Palier, 2009), ligados principalmente a cambios conceptuales (en la denominación del instrumento), a cambios operativos y metodológicos (en la forma de relacionarse el Estado y los actores) y a cambios financieros (que se van incrementando en cada programa) que se van incorporando en las diferentes etapas de implementación de la política. A este proceso se han integrado el Estado, los organismos internacionales y nacionales, los funcionarios

públicos y los actores locales, interactuando a diferentes niveles y bajo distintas lógicas de acción.

Se concluye que la microempresa se institucionalizó a través de planes y programas interdependientes en una línea de tiempo de tres décadas que marca una dependencia de la trayectoria institucional y política, convirtiendo a la microempresa en el instrumento primordial para luchar contra la pobreza rural colombiana bajo una perspectiva productiva y económica, en la cual, el atributo de la microempresa llega incluso a sobrepasar la esencia misma de la pobreza. En consonancia con ello, la microempresa se constituye en el instrumento estructurador de la política al configurar la acción pública según su propia lógica

Tomando como referencia los hallazgos hasta aquí expuestos, en el siguiente capítulo se analiza el proceso de instrumentación de la política en el plano local, a través de la experiencia de seis microempresas de la Región Caribe de Colombia.

**Tabla 20. Actores o “agentes críticos” de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia 1997-2013**

Tipo	Contexto	Actor	Período
Patrocinadores	Internacional	FIDA	1997-2013
	Nacional	Gobierno colombiano	1984 - actualmente
Formuladores	Internacional	FIDA PROCASUR	1997 - actualmente
	Nacional	Gobierno colombiano	1997 - actualmente
Responsables políticos	Internacional	FIDA	1997-2013
	Nacional	Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación	1997- actualmente
	Departamental	Gobernación	1997 - actualmente
	Municipal	Alcaldía	1997 - actualmente
Directores de programas	Internacional	Representante FIDA para Colombia	1996 - actualmente
	Nacional	Coordinador Unidad Nacional de Gerencia de Pademer Gerente Oportunidades Rurales	1996 – 2006 2007 – 2013
Profesionales	Nacional	Equipo Técnico de Pademer Equipo Técnico de Oportunidades Rurales	1996 – 2006 2007 – 2013
	Departamental	Interventores, auditores	1996 - 2006 2007 – 2013
Destinatarios directos	Local	Microempresarios rurales	1996 – 2006 2007 – 2013
Otros	Nivel internacional	CAF IICA Consultores	1996 –2013
	Nacional	Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa	1996-1997
	Departamental	Comités Regionales de Asignación de Recursos (Crear)	2007-2013
	Local	Comités Locales de Calificación (Coloca)	2007 –2013

Fuente: Elaboración propia con base en Bustelo (2003) citado en Roth (2009a)

**Tabla 21. Pademer / Oportunidades Rurales/ Construyendo Capacidades Empresariales Rurales: un solo instrumento de acción pública**

<b>Tópicos</b>	<b>Pademer (1997-2007)</b>	<b>Oportunidades Rurales (2007-2013)</b>	<b>Construyendo Capacidades (2013-2020)</b>
<b>Organismo Cofinanciador</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
<b>Costo</b>	Total: US\$ 20 millones Aportes del FIDA: US\$ 16 millones Contrapartida: US\$ 4 millones	Total: US\$ 20 millones. Aportes del FIDA: US\$ 16 millones Contrapartida: US\$ 4 millones	Total: US\$ 64 millones. Aportes del FIDA: US\$ 50 millones Contrapartida: US\$ 14 millones
<b>Objetivo</b>	Reducir la pobreza rural, mediante el apoyo al desarrollo de <b>microempresas rurales</b> como medio de incrementar los ingresos de campesinos pobres sin tierra, con especial atención a las familias encabezadas por mujeres.	Contribuir a la lucha contra la pobreza rural, a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las <b>microempresas rurales</b>	Brindar oportunidades de ingresos y empleo a las iniciativas de campesinos, pequeños productores y <b>microempresarios rurales</b> , hombres y mujeres, con instrumentos específicos para los segmentos de jóvenes.
<b>Organismo responsable</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Dirección de Desarrollo Rural)	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Dirección de Desarrollo Rural)	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Dirección de Desarrollo Rural)
<b>Instancia coordinadora</b>	Unidad Técnica Nacional de Coordinación (UTNC)	Unidad Nacional de Gerencia (UNG),	Unidad Nacional de Gerencia (UNG)
<b>Dirección política y estratégica</b>	<b>Comité Ejecutor:</b> (i) Ministro de Agricultura o su representante (ii) Ministro de Desarrollo Económico o su representante	<b>Consejo Directivo</b> (i) Ministro de Agricultura(ii) DNP (iii) Director de MIPYMES Ministerio de Comercio (iv) Ministerio de Hacienda (v) tres representantes de las asociaciones de microempresarios rurales.	<b>Unidad Ejecutora de Proyecto</b> adscrita a la Dirección de Desarrollo Rural
<b>Población beneficiaria</b>	Productores rurales de pequeña escala pertenecientes (SISBEN 1 y 2.). Priorización: mujeres y jóvenes rurales.	Productores rurales de pequeña escala (SISBEN 1 y 2). Priorización: mujeres , jóvenes rurales, indígenas, Afrocolombianos y desplazados.	Productores rurales de pequeña escala. Priorización: jóvenes
<b>Tipo de Instrumento</b>	Económico/ del tesoro/(Empréstito)	Económico/ del tesoro/(Empréstito)	Económico/ del tesoro/(Empréstito)
<b>Cobertura geográfica</b>	23 departamentos	25 departamentos	Cobertura nacional, priorizando la atención de los municipios con mayores índices de pobreza.
<b>Funcionarios</b>	5 (los mismos)	5 (los mismos)	Se prevé que sean los mismos

Fuente: Elaboración propia

## **CAPITULO SEIS**

### **LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EN EL ESCENARIO LOCAL: LA EXPERIENCIA DE SEIS MICROEMPRESAS DEL CARIBE COLOMBIANO**

#### **Introducción**

La instrumentación de la política en el escenario local, a través de la experiencia de seis microempresas de la Región Caribe de Colombia, refleja que las dimensiones institucionales establecidas en la política, inciden en la participación de los microempresarios rurales en los programas. En la primera sección, se describe el contexto territorial en el que se ubican las microempresas y una breve caracterización de ellas. Enseguida, se relaciona las dimensiones institucionales inscritas en la política, para luego, contrastarlas en la práctica, con la experiencia de las microempresas abordadas. Finalmente, se discute sobre la incidencia de las dimensiones institucionales en la participación de los microempresarios y se reflexiona sobre la efectividad de la política en el plano local.

#### **El contexto**

Pademer y Oportunidades Rurales cubrieron gran parte del territorio colombiano. Se dirigieron a municipios caracterizados por: una población predominantemente rural; con significativos niveles de necesidades básicas insatisfechas; con actividades económicas diversas y de pequeña producción campesina; con diversidad geográfica y agroecológica; con un diferencial potencial socioeconómico y cultural; con vinculación urbano-rural; con presencia de organizaciones económicas de pobres rurales que constituyan un tejido social básico; que presenten instituciones públicas y privadas; y, municipios que puedan desarrollar sinergias con mayor nivel de ruralidad y de pobreza. Bajo estos parámetros, los programas cubrieron alrededor de 100 municipios ubicados en 22 departamentos de Colombia situados en cinco regiones colombianas: la Región Andina, la Región Pacífica, la Región Caribe, la Región Amazónica, y, la Región Orinoquía (Gráfico 11a).

La Región Caribe donde se ubican las microempresas analizadas, precisa una breve contextualización para comprender el ámbito en que se desenvuelven los microempresarios rurales. Esta zona es un ejemplo claro de la complejidad de los territorios colombianos. Se sitúa al norte de Colombia, en una extensión de 132.288 km<sup>2</sup>, que corresponden a los 11,6% de la superficie total del país, repartidos en un área continental de 132.218 km<sup>2</sup> y otra insular de 70 km<sup>2</sup>. Está conformada por los departamentos de Atlántico, Guajira, Cesar, Magdalena, Bolívar, Sucre, Córdoba (ubicados en la parte continental) y San Andrés Islas (ubicada en la parte insular) (Gráfico 11b). Cuenta con 182 municipios, 1.093 corregimientos y 493 caseríos (Díaz-Granados, 2011:4).

**Gráfico 11. Región Caribe**



Fuente: Adaptación propia con base en Díaz-Granados (2011).

El Caribe se caracteriza por su clima cálido, con zonas secas y desérticas con espectaculares paisajes como La Guajira y zonas húmedas como el Golfo de Urabá, cerca al límite con Panamá. Sus habitantes conocidos también como “costeños” comparten rasgos comunes en cuanto a cercanía geografía, origen y composición étnica, historia, cultura y lenguaje. De acuerdo al censo del DANE (2005), ésta región tiene una población aproximada de 9,7 millones de habitantes, lo que corresponde al 21.4% de la población colombiana. Del total de sus habitantes, el 28% viven en zonas rurales. El 15,7% de la

población se considera afrodescendiente, el 6,8% indígena y el 77,5% no tiene pertenencia étnica. En esta región se ubican algunas tribus indígenas como los Arhuacos y los Koguis en la Sierra Nevada y los Wayúus en La Guajira, también hay regiones con gran predominio de la raza negra africana como San Basilio de Palenque y Cartagena.

Un aspecto que distingue a su población, según Díaz-Gradados (201:5), es que crece a una tasa cada vez más alta en relación al total nacional, aumentando así la importancia de la región en el país. Una de las razones detrás de este fenómeno es que la región cuenta con una mayor proporción de población joven que a nivel nacional. De hecho, en el Caribe habita el 24% de los niños hasta 9 años y el 23% de los jóvenes entre 10 y 19 años, mientras que participa con el 18.4% de la población mayor a 45 años. Asimismo, el número promedio de hijos por mujer es mayor que a nivel nacional, 2.6 contra 2.1 de tal manera que mientras el país exhibe una tasa de fecundidad acorde con la estabilización de la población la del Caribe es coherente con una tendencia de expansión.

En cuanto a la incidencia de la pobreza, Gamarra (2007) observa que a excepción de Atlántico, en todos los departamentos del Caribe, el porcentaje de hogares en zonas rurales con una o más NBI supera el 60%. Se aprecian casos extremos como el de la Guajira, donde cerca del 90% de los hogares en zonas rurales se encuentran en situación de pobreza. Aunque este es un problema transversal a todo el país, tiene mayor incidencia en algunas regiones y, en especial, en las áreas rurales de estas zonas. Asunto que puede ser atribuido entre otras cosas, a dos tipos de conflictos que inciden directamente en el bienestar de la población especialmente rural. Se trata de los conflictos generados por una parte, por la presencia de grupos al margen de la ley; y por la otra, por los conflictos producidos por el uso de la tierra. Estos tópicos son bastante relevantes, ya que se tornan como las principales causas del rezago y pobreza rural en esta región.

En el primer punto, el conflicto armado ha dejado como consecuencia según Espinosa y Kruscalla (2004), entre 1996 y 2003, cerca de 862 mil personas expulsadas de sus lugares de residencia o recibidas en nuevos centros urbanos y rurales en la Costa Caribe. Las ciudades capitales y algunos municipios intermedios (como Carmen de Bolívar y Magangué) se han convertido en centros receptores de población desplazada

por la violencia desatada principalmente en las zonas rurales. ACNUR (2011), indica que pese a que desde el 2004 esta región se ha convertido en una zona de consolidación con fuerte presencia militar para la recuperación social del territorio, dicha estrategia profundizó las debilidades de las autoridades e instituciones civiles y agravó la desarticulación y atomización de los procesos organizativos y comunitarios. A pesar del proceso de desmovilización de los grupos armados en el marco de la ley de justicia y paz, persiste en la región la presencia de grupos post movilización, que actúan a través de amenazas, intimidación, homicidios, etc. El desplazamiento forzado persiste, así como la violencia y el control social de manera más sutil pero no menos eficaz. Los actores armados tienen otros intereses estructurales más allá del narcotráfico.

Con relación a los conflictos por el uso de la tierra, Gamarra (2007:4), destaca que muchas zonas se destinan para usos que no son acordes con la vocación de la tierra. De las 4,3 millones de hectáreas con vocación agrícola que tiene la costa, en 2004 solo el 17% de ellas se cultivaron. Además de los problemas por la subutilización de tierras agrícolas, esta región también tiene problemas por sobreutilización en pastos. Esto arroja como resultado que más del 70% de las tierras no son destinadas a sus usos más acordes según los parámetros del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). En este sentido, el mal aprovechamiento de la tierra y tecnologías de producción con rendimientos bajos, se anotan como los principales problemas del sector agropecuario de la Costa Caribe.

Esta breve caracterización de la Región Caribe, permite comprender las particularidades y especificidades que encierran los territorios rurales colombianos, en el marco de un sistema diverso, complejo y dinámico (Kooiman, 2005), que da cuenta de una población bastante heterogénea, afectada por diferentes grados de pobreza, especialmente en la zona rural, lugar donde se ubican la mayoría de las microempresas atendidas por los programas.

## Las microempresas de la Región Caribe

Las seis microempresas estudiadas<sup>106</sup>, se ubican en dos departamentos de la región Caribe, Atlántico y Sucre (Gráfico 11b.). Tres de ellas, la Asociación Municipal de Confeccionistas (Asomucof); la Asociación de Mujeres Artesanas de la Chorrera (Asoarcho) y la Empresa Asociativa de Trabajo –EAT- Progreso en el Campo, se sitúan en el departamento del Atlántico. Las dos primeras, en el municipio de Juan de Acosta, a una hora por vía terrestre de Barranquilla (capital del departamento), lugar caracterizado por su tradición en la confección de prendas de vestir y artesanía; labores desarrolladas especialmente por las mujeres. Asomucof se encuentra en el casco urbano, mientras que Asoarcho en la zona rural, en el corregimiento “La Chorrera” a quince minutos del municipio. EAT Progreso en el Campo se halla en el municipio de Santa Lucía, a hora y media por vía terrestre de Barranquilla; zona rural caracterizada por la producción agrícola, pesca, actividades pecuarias y de comercio.

Las otras tres microempresas, la Asociación Manualidades y Artesanías de San Luís (Asomarsanluís); la Asociación de Mujeres Artesanas (Muarsan) y la Asociación de Mujeres de Santa Inés de Palitos (Asodemusip), se encuentran en el municipio de Sampués (departamento de Sucre), a cuatro horas por vía terrestre del departamento de Atlántico. Asomarsanluis y Muarsan en el corregimiento San Luís y Asodemusip en el corregimiento Santa Inés de Palitos. Esta zona se caracteriza porque sus habitantes son de origen campesino y su economía se basa esencialmente en la agricultura y en la artesanía que es una actividad principalmente femenina. Cabe señalar que el municipio de Sampués, se destaca por los diseños y coloridos de las hamacas en telar vertical que elaboran los artesanos de manera individual y a nivel grupal.

A excepción de Asomucof, las demás microempresas se ubican en corregimientos o veredas con altos índices de necesidades básicas insatisfechas, alrededor del 71,3%, el

---

<sup>106</sup> Como se detalló en la metodología, la selección de las organizaciones se realizó teniendo en cuenta que cumplan por un lado, con coincidencias contextuales y geográficas y por otro, que tengan en común, las dos variables estipuladas en la política: la variable género y la variable edad. Para la primera, el atributo que se escogió fue “mujer” y para la segunda fue “jóvenes”. Así, se escogieron las 6 microempresas situadas en los departamentos de Atlántico y Sucre en la Región Caribe de Colombia.

doble que en la zona urbana (35,4%) (Censo 2005). Cinco de las microempresas, se dedican a actividades artesanales, y una, a la agricultura (EAT Progreso en el Campo). Todas las microempresas, en diferentes momentos recibieron cofinanciación de los programas. Asomucof y Asoarcho de Pademer en el periodo 2006-2007; EAT Progreso en el Campo y Muarsan de Pademer y Oportunidades Rurales en el periodo 2006-2011. Asomarsanluis y Asodemusip de Oportunidades Rurales en el 2009.

Son microempresas que integran mano de obra familiar, especialmente de mujeres, por tratarse de actividades artesanales, y, en menor proporción por hombres en un rango de edad que va desde los 15 a 90 años, claro está que la mayoría de sus integrantes son personas adultas que pasan los 27 años con poca presencia de jóvenes. En ese mismo orden, va su nivel educacional, a excepción de los 5 jóvenes de una de las organizaciones (Asomarsanluís) que cursan bachillerato, la mayoría de los miembros de las organizaciones tienen algunos niveles de primaria y otros pocos, han alcanzado grados de bachillerato; hay dos casos de nivel técnico y universitario (Asomucof y Asoarcho). De las seis organizaciones, una se desintegró totalmente, dos siguen vigentes, dos funcionan eventualmente y otra esta quieta por un factor exógeno del que se hablará más adelante (Tabla 22). Todos los microempresarios expresaron que se unieron con el propósito de “mejorar los ingresos y salir de la pobreza”.

### **Las dimensiones institucionales y las microempresas**

La interacción entre el Estado y los beneficiarios de la política a través de los instrumentos, está mediada por unas dimensiones institucionales que establecen las reglas de juego formales para la puesta en marcha de la política en el plano local. En efecto, al repasar el marco jurídico en el que se encuentra inscrita la política de lucha contra la pobreza rural presentado en el capítulo 4, se observa, que la Ley 590 del 2000, a pesar que introdujo nuevas reglas de juego al enfoque conceptual y a la normativa de las microempresas al hacer una acotación explícita a la definición de la microempresa rural y al apoyo de los microempresarios rurales, en el fondo, los requisitos continúan siendo iguales tanto para las microempresas urbanas como para las microempresas rurales. Este es el primer condicionante que se puede observar. En consecuencia, tanto

Pademer como Oportunidades Rurales tomaron como base los lineamientos de la política empresarial e incorporaron la directriz jurídica para la incorporación de la población vulnerable.

En el primer punto, los dos programas establecieron como requisitos básicos la constitución legal de microempresas individuales cuyos activos no superen el equivalente a USD15.000, sin incluir los bienes inmuebles, y que no tengan más de tres empleados de tiempo completo. Y microempresas colectivas emprendidas por organizaciones de beneficiarios, formales o no formales, de las cuales al menos un 80% de sus miembros cumplan con las condiciones solicitadas para microempresarios individuales, cuyos activos no superen el equivalente a 501 SMMLV, sin incluir bienes inmuebles, y que no tengan más de diez (10) empleados permanentes (Econometría, 2006:3). Aunque en el caso de Pademer, no se requirió que las organizaciones tuvieran experiencia asociativa previa. Por el contrario, Oportunidades Rurales estableció que las organizaciones rurales deberían acreditar por lo menos, tres años de trabajo previo y de constitución legal. Esto repercutió notablemente en la implementación de la política en lo local, como se expondrá más adelante

En el segundo punto, tanto Pademer como Oportunidades Rurales, incluyeron en su población objetivo, a población vulnerable. En el caso de Pademer, los beneficiarios directos del proyecto fueron campesinos, especialmente mujeres y jóvenes rurales, radicados en las áreas de ejecución del proyecto, que acreditaran ingresos netos anuales no mayores al equivalente de USD 3.000, provenientes de la actividad microempresarial o explotación de sus fincas o de salarios u otras fuentes de ingresos dentro o fuera de la finca (Econometría, 2006: 3). En Oportunidades Rurales, el grupo objetivo se dirigió a productores rurales de pequeña escala pertenecientes al Sisben 1 y 2, vinculados a actividades con un potencial social, económico y cultural dinámico, ya sea como individuos o como asociación. Priorizó al igual que Pademer, la atención a mujeres y jóvenes rurales pobres, reconociéndolos como uno de los sectores más vulnerables del país, pero también como uno de los sectores más dinámicos y con una fuerte participación en iniciativas microempresariales. Adicionalmente, incluyó a los indígenas y afrocolombianos (se estimaban 20.000 beneficiarios de los pueblos afro descendientes y

2500 de los pueblos indígenas) asentados en las regiones priorizadas para el Programa (Conpes 3426: 8). Posteriormente incorporó a población desplazada.

En este marco, la constitución legal de las microempresas, soportada en la normativa jurídica para las Mipymes (que se presentó en el Capítulo 4), como la normativa para la población vulnerable, que en este caso, corresponde a los atributos: “ser mujer”, “ser joven”, “ser indígena”, “ser afrodescendiente”, o “ser desplazado”, se constituyeron en las dimensiones institucionales o variables jerarquizadas de la política. Por lo tanto, la instrumentación de la política en el escenario local, implicó acoger estos tópicos, lo que significó un choque con la realidad encontrada, tal como se muestra a continuación.

### **De la normatividad a la práctica**

Las 6 microempresas abordadas, en su mayoría, cumplen con los requisitos establecidos en el plano formal de la política para la selección de la población objetivo. Son productores rurales (a excepción de Asomucof) de pequeña escala, campesinos, microempresarios y artesanos que pertenecen al Sisben 1 y 2, ubicados en la Región Caribe, territorio que presenta, como se indicó inicialmente, una alta concentración de población rural en situación de pobreza. Asimismo, los productores de ésta región, cuentan con un potencial social, económico y cultural dinámico, ya sea como individuos o como asociación, encaminado esencialmente a la artesanía, la confección y la agricultura. Dentro de éstos, las mujeres y los jóvenes son la población que más atención recibe ya que se los reconoce como uno de los sectores más vulnerables pero también de mayor potencialidad en iniciativas microempresariales.

#### *La dimensión organizativa y legal*

En la práctica, un primer punto que se observó tiene que ver con la constitución legal de las organizaciones, dado que la microempresa al ser el instrumento clave de la política, precisa unos requisitos básicos de constitución legal, organizativa y productiva, como reza su marco jurídico. En esa perspectiva, un aspecto clave de la conformación microempresarial, según Liendo y Martínez (2001:312) es la “asociatividad”, que en términos simples, conlleva a “unir fuerzas para alcanzar el éxito conjunto”. En esa vía,

la asociatividad contribuye a la cohesión intragrupal y a que las microempresas refuercen mecanismos de acción conjunta y cooperación empresarial, para mejorar entre otras cosas, su productividad y su posición en el mercado. Esto tiene sentido, si se tiene en cuenta que el propósito fundamental de la política es la superación de la pobreza a través del fortalecimiento microempresarial para la generación de ingresos y empleo.

Ahora bien, una cosa es abordar microempresas con experiencia de trabajo asociativo y productivo, que se entiende, ya tienen una estructura normativa y operativa firme, o por lo menos, bases de emprendimiento asociativo; y otra, muy diferente, es improvisar con la conformación de organizaciones, que ni siquiera, llegan a cumplir con los requisitos mínimos para ser catalogadas como microempresas. Esto, para recordar que la política a través de Pademer y Oportunidades Rurales, aprovechó las dinámicas productivas presentes en las regiones, para propiciar la constitución de organizaciones y en otros casos, el fortalecimiento de microempresas ya establecidas, tal como lo muestran las experiencias del Caribe. Por ejemplo, el municipio de Juan de Acosta se caracteriza por su tradición en las confecciones y el municipio de Sampués por su vocación artesanal, actividades realizadas especialmente por mujeres. Con la intervención de estos programas, el proceso de conformación legal de las microempresas adquirió un mayor impulso. No obstante, las diferencias entre las organizaciones que tenían antecedentes de trabajo asociativo y las que no lo tenían, son contundentes, e incidieron notablemente en la garantía de la política.

En efecto, la implementación de Pademer en su primera etapa (1997-2006), contó con el acompañamiento de las Cámaras de Comercio y las instancias gubernamentales y municipales, que, siguiendo el mandato de la política, se encargaron de la selección de organizaciones integradas especialmente por mujeres y jóvenes, sin tener en cuenta si contaban con la trayectoria suficiente para ser beneficiadas, claro está que en ese momento, la política tampoco solicitaba tal experiencia. Por ello, varias de las organizaciones femeninas y de jóvenes que se conformaron, contaron con el aval de las Cámaras de Comercio que se encargaron de asesorar y tramitar su constitución legal. En el caso de la Región Caribe, algunos de los funcionarios que participaron en este proceso, reconocieron la improvisación que sucedió, porque muchas de las organizaciones que se

establecieron, lo hicieron sólo para acceder al proyecto y no porque tuvieran verdadera vocación de trabajo asociativo. Señalaron que tenían la responsabilidad de poner en marcha una política que viene “con un mandato claro” desde el gobierno central y que en su calidad de funcionarios tienen que “acatarlo”, aun sabiendo que en su región no existe tradición de trabajo asociativo rural:

Aquí en la Costa lo primero que se debe hacer es enseñarlos a producir antes de empezar prácticas asociativas a las cuales no están acostumbrados los productores; por ello no cumplen. Entonces, se produce mal y así no se enamoran de la asociatividad. Si de entrada llámese el gobierno o quien sea me van a asociar, eso no funciona. Se debe dar un acompañamiento sutil y no “obligatorio” (funcionaria gobernación, Barranquilla, octubre 28 de 2012)

Las experiencias de Asomucof, Muarsan y Asodemusip son prueba de ello. Se constituyeron porque cumplían con el perfil requerido en el proyecto. O sea, eran asociaciones integradas por “mujeres” que no tenían antecedentes de trabajo asociativo, pero sí vocación productiva artesanal realizada básicamente en unidades productivas familiares. Asomucof es un caso bastante particular, que ejemplifica esta situación. Estuvo integrada por confeccionistas del municipio de Juan de Acosta (Atlántico) que se conocían por su oficio o por su familiaridad, mas no por llevar a cabo alguna labor colectiva.

Desde un comienzo la participación de dichas mujeres en la microempresa se vio limitada porque no todas intervinieron en la formulación del proyecto. La líder entrevistada ubicó su experiencia en Asomucof en un pasado de participación política, porque su esposo trabajaba en la Alcaldía y con su ayuda y la de otra líder confeccionista, idearon y diseñaron la propuesta para presentarla a la convocatoria de Pademer a través de la gobernación del Atlántico. Al ser favorecidas por el proyecto, los promotores de la iniciativa, socializaron la propuesta con 40 confeccionistas, quienes aceptaron integrar la asociación motivadas por la expectativa de “mejorar los ingresos de manera rápida” como lo argumentó una de ellas y “no porque quisiéramos trabajar juntas” (Adriana Echeverría, Juan de Acosta, julio 8 de 2012).

Un ex funcionario de la Alcaldía de Juan de Acosta, que contribuyó al proceso de constitución de la microempresa, indicó que Asomucof fracasó porque las mujeres confeccionistas nunca estuvieron preparadas para trabajar en equipo, ya que cada cual está acostumbrada a trabajar individualmente. A pesar que se encuentran pequeños grupos que han querido trabajar asociativamente y han recibido maquinas e insumos, en realidad “no lo hacen porque no les gusta (...) ese ha sido el problema de las confeccionistas de mi pueblo” (Jaime Arteta, 26 de octubre de 2012). Asimismo, ésta experiencia muestra la improvisación que hubo al momento de conformar y seleccionar las organizaciones porque si bien se cumplía con el requisito de favorecer “organizaciones de mujeres”, no se verificó ni en las instancias locales y menos a nivel nacional si este tipo de organización estaba integrada efectivamente por mujeres rurales.

En el trabajo de campo se encontró que las mujeres que pertenecieron a la citada microempresa viven en el casco urbano del municipio de Juan de Acosta, y presentan rasgos y características propias de la población urbana (en cuanto a vestuario, comportamiento, educación, etc.) y se ubican en un contexto que presenta condiciones favorables de vivienda, saneamiento básico, infraestructura local, etc. Sobre este asunto, un ex funcionario de la Alcaldía ratificó que esto sucedió porque el Programa fue absorbido por la zona urbana, debido a que las confeccionistas cumplían con los requisitos para la adjudicación de los recursos, independientemente si estaban ubicadas en el casco urbano municipal. Señaló además, que la selección de las confeccionistas obedeció al “estatus político del momento, entonces llaman a las mujeres de “su movimiento” por decir algo, sin determinar si eran rurales o no” (Jaime Arteta, Juan de Acosta, 26 de octubre de 2012).

A pesar de la desintegración de Asomucof, sus exintegrantes, mantienen la constitución legal de la microempresa. Muchas de ellas han reproducido una serie de “redes” para canalizar recursos públicos. De ahí que cuando se enteran de convocatorias dirigidas a organizaciones femeninas, acceden o bien a través de la constitución legal de Asomucof, o por medio de otras organizaciones femeninas creadas exclusivamente para estos propósitos. Tal es el caso de la Asociación “Asomet”, una organización establecida tras la terminación de Pademer, y que las confeccionistas conformaron para participar en

la convocatoria del Fondo para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – Fomipyme- (instancia gubernamental), entidad que sin verificar los antecedentes del grupo, les financió una propuesta que contemplaba la donación de siete máquinas de coser.

Al culminar la ayuda de Fomipyme, tal como paso con Pademer, la asociación se desintegró y las mujeres se repartieron los activos donados por el Fondo. El interés por “conseguir algo” une y motiva a las confeccionistas para participar en cuanto reunión o evento se lleve a cabo en la región. Esto se evidenció cuando se realizaron las reuniones para esta investigación:

Cuando se dice que se va a repartir algo, ahí si asistimos todas, ahí todo el mundo le saca el tiempo. Por ejemplo, yo tuve que mentir y decir que Ud. venía a darnos algo...plata...para que asistan a la reunión (Neyla Molina, Juan de Acosta, julio 8 de 2012).

Tras la experiencia de Pademer, la implementación de Oportunidades Rurales en el periodo 2007-2012, requirió microempresas conformadas legalmente con mínimo tres años de experiencia de trabajo asociativo. No obstante, muchas de las organizaciones que se habían conformado con Pademer, podían ya soportar los tres años de vigencia requeridos por Oportunidades Rurales, lo que hizo que volvieran a ser beneficiarias. Entre ellas, EAT Progreso en el Campo y Muarsan; claro que ésta última desde un comienzo no contaba con una estructura organizativa y empresarial sólida, lo que fue una gran debilidad para la organización al punto que en la actualidad como sus integrantes señalan, se encuentran “estancadas” y es “una organización que duro mientras duró el Programa, pero cuando se fue, desapareció” (Rosiris Díaz, San Luís, 26 de julio de 2012).

El caso de Muarsan, no fue evidenciado previamente en las instancias gubernamentales, debido a que nunca, ni a nivel nacional ni regional, se hizo seguimiento a las organizaciones beneficiarias de Pademer para conocer si efectivamente se consolidaron o no como microempresas. Esto lo corroboran los funcionarios de Oportunidades Rurales al decir que “aunque no lo quisimos, es cierto, en las convocatorias se nos pasaron una que otra organización de Pademer” (Andrés Silva, Bogotá, junio 2 de 2012). Otra de las funcionarias mencionó que con la puesta en marcha de Oportunidades Rurales, “no se quería saber más de Pademer. Nadie se interesó por

saber si las organizaciones siguieron o no. Eso fue una gran falla” (Lucia Isacs, Bogotá, junio 3 de 2012).

Contrasta con lo anterior, las microempresas que sí tenían antecedentes de trabajo colectivo como Asoarcho, Asomarsanluís y EAT Progreso en el Campo. Estas microempresas iniciaron sus labores conjuntas hace más de diez años, a través de comités veredales, comités de limpieza, juntas de acción comunal y redes de colaboración. Acciones que han fortalecido la cooperación, solidaridad y reciprocidad entre sus socios. En estas experiencias sale a relucir el rol que han desempeñado algunos líderes comunitarios, como Olinda, en el caso de Asoarcho, una líder comunitaria que en la actualidad tiene 90 años, y que ha sido clave para la solidez de la microempresa. Esta mujer de manera muy lúcida se encarga de orientar las labores de las artesanas para que “no se pierda la tradición” (Olinda, La Chorrera, 14 de julio del 2012). Asomarsanluís, cuenta con la gestión de Iris, la actual representante de la organización, quien “impulsa la microempresa”, según una de las socias. Se constituyó legalmente en el 2004 con el apoyo de la Cámara de Comercio de Sincelejo y de Artesanías de Colombia<sup>107</sup>.

Asoarcho es una organización vigente que comercializa sus productos en los municipios y ciudades cercanas y ha gestionado acuerdos empresariales en la ciudad de Medellín con las fábricas que producen los hilos que utilizan para la elaboración de sus productos. EAT Progreso en el Campo, por su lado, tiene una base asociativa construida hace más de veinte años como producto de la experiencia de sus socios en la Asociación “Mercados Campesinos”, una instancia creada por el gobierno para promocionar la comercialización agrícola en las regiones. En el año 2001 por iniciativa de un líder comunitario, iniciaron el trabajo asociativo con el arriendo de una parcela para cultivar y comercializar productos agrícolas. En el 2002, 8 hombres y 2 mujeres constituyeron legalmente la asociación. Actualmente la microempresa no está funcionando por una externalidad que se explica más adelante.

De las citadas experiencias, se revisará rápidamente la experiencia de Asoarcho, que se constituye en el polo opuesto a las confeccionistas, no solo porque sobresale por

---

<sup>107</sup> Entidad del orden nacional de carácter económico mixto.

su trabajo ininterrumpido por más de catorce años a nivel comunitario y microempresarial, sino además, porque se ubica en el mismo municipio que las confeccionistas (Juan de Acosta), pero en una vereda rural denominada “Chorrera” a quince minutos de la cabecera municipal. Desde muy jóvenes las artesanas de Asoarcho han institucionalizando a nivel intracomunitario, una serie de rutinas y acuerdos para realizar mingas, brigadas de limpieza, fiestas religiosas, procesiones y festejos sociales, entre otros., que han fortalecido los lazos y redes vecinales, al punto que se ven como “una misma familia” como lo señalaron.

A nivel intragrupal, las microempresarias de Asoarcho han organizado bastante bien las tareas de la cadena productiva por medio de la constitución de comités de compras, comités de control de calidad, un sistema de rendición de cuentas, entre otros. Estas acciones han conducido a fortalecer la autogestión de la microempresa y han propiciado a que sea reconocida como experiencia “exitosa” por parte del municipio de Juan de Acosta y la gobernación del Atlántico. Hasta el 2013 la microempresa seguía contando con el apoyo técnico y comercial de la Fundación “Gases del Caribe”.

#### *Dimensiones de género y edad*

Un segundo punto, tiene que ver con las dimensiones “género” y “edad” establecidas en la población objetivo de la política. Ser “mujer” o ser “joven” fueron las dimensiones transversales en los dos programas, como lo reflejó la conformación de organizaciones especialmente femeninas. A partir del tercer año de implementación de Oportunidades Rurales, en el 2009, el Programa condicionó a que las microempresas ya establecidas, incluyan a jóvenes en su actividad productiva, y algunas asociaciones masculinas integren a “mujeres”, sin antes, hacer un sondeo previo para determinar si realmente estas poblaciones querían o no pertenecer a las microempresas, tal como lo muestran las experiencias de Asomarsanluis y EAT Progreso en el Campo, que tuvieron que integrar la primera, a jóvenes, y la segunda, a mujeres.

La inclusión de jóvenes en la organización Asomarsanluis se dio en el periodo 2009 al 2010, tras la intervención del Programa con el argumento según una artesana que “ellos refrescan a la asociación y se facilita el relevo generacional”. De este modo la

organización quedó conformada por 14 mujeres adultas con edades que oscilan entre los 40 y 55 años; y 6 jóvenes entre hombres y mujeres con edades entre los 15 y 25 años. Sin embargo, la representante comentó que los jóvenes de su comunidad estudian y tienen renuencia a integrar la asociación y por tanto, “no se los puede “encarretar” a que se metan a una asociación como ésta, porque ellos tienen el sueño de terminar su bachillerato e irse” (Iris Martínez, San Luís, 1 de julio de 2012).

En cambio, algunas integrantes de Asodemusip, indicaron que no pudieron incorporar a los jóvenes, dado su apatía a la organización, ya que para ellos, la microempresa no representa un mejoramiento en sus condiciones de vida y consideran que “si mi mamá ha sido artesana toda la vida y no se ha superado, imagínese si nosotros vamos a seguir la misma tradición...dicen los jóvenes “(mujer artesana, Santa Inés de Palito, julio 15 de 2012). Una de las microempresarias por su lado, escuchó cuando su hija le decía a su amiga: “mi mamá se acabó la vida y quedo adolorida, y ¿qué tiene mi mamá?, no tiene nada. (Mujer artesana, Santa Inés de Palito, julio 15 de 2012).

La experiencia de EAT Progreso en el Campo, plasma igualmente los mencionados condicionantes. La microempresa se conformó desde un comienzo esencialmente por hombres, y por mandato del Programa, la organización involucró a mujeres. De este modo EAT quedó conformada por 21 socios, entre ellos, 11 mujeres y 10 hombres con edades que oscilan entre los 30 y 70 años de edad. Las mujeres que ingresaron lo hicieron voluntariamente para cumplir con el requisito y son las esposas o familiares de los socios. No sucedió lo mismo con la vinculación de jóvenes, porque éstos al igual que en las otras experiencias, no mostraron interés en ingresar a la organización. Según el representante de EAT, “de Oportunidades nos dijeron que había que meter a jóvenes”. Sin embargo, resalta que pese a esta petición:

(...) nosotros no podemos obligarlos porque a ellos no les interesa involucrarse en la microempresa. Los jóvenes consideran que van a perder el tiempo porque no les gusta trabajar en el campo sino que quieren trabajar en oficinas o manejar sistemas computacionales. Ellos tienen una estructura diferente a la de nosotros; son jóvenes, manejan el internet y quieren otras cosas (Gilberto Altamar, Santa Lucía, octubre 25 de 2012).

Por su lado, algunos jóvenes entre hombres y mujeres entrevistados, ratificaron lo encontrado en las microempresas. A José Galo, por ejemplo, un joven de 17 años, no le gusta estar en una organización que “no funciona”, su interés es estudiar contabilidad en la capital, para “salir adelante”, aunque no puede hacerlo en este momento, porque le “toca trabajar en albañilería” (José Galo, Santa Lucía, octubre 25 de 2012). Para María José, una joven de 20 años, su meta desde niña siempre ha sido irse muy lejos de su pueblo para “buscar un desarrollo, un progreso” (María José, corregimiento de Santa Lucía, octubre 25 de 2012). Y para Flor Edy, la asociación en la que trabajan sus padres no le gusta porque no les ha dejado “nada” y “ahí solo se trabaja pero no se mejoran las condiciones, ¿entonces? yo no puedo dejar mi escuela, yo quiero ser mejor y buscar mejores oportunidades (Flor Eidy, Santa Lucía, octubre 25 de 2012).

Lo antes dilucidado, indica que efectivamente en la práctica las dimensiones institucionales incorporadas en la política, provocaron un choque porque los requisitos establecidos no se ajustaron a la realidad del entorno socioeconómico y cultural de esta población. Por ejemplo, la constitución de organizaciones sólo femeninas especialmente en la implementación de Pademer, se hizo para dar cumplimiento al mandato de la política y no porque existiera una verdadera vocación de trabajo colectivo. Asimismo, sucedió con las organizaciones que por disposición de Oportunidades Rurales involucraron a jóvenes como EAT Progreso en el Campo o Asomarsanluis. A esta situación se unió la condición de seleccionar sólo microempresas constituidas legalmente, lo que llevo también a improvisar en la población objetivo al abordar organizaciones constituidas en el papel y que en la práctica no funcionan o funcionaron sólo mientras los programas duraron, tal como se vio con las experiencias de Asomucof, Muarsan y Asodemusip. Lo que ratifica también lo encontrado por algunos funcionarios del Ministerio, que argumentaron que “aquí hay una cultura de la legalidad y no de la funcionalidad; aquí hay muchas organizaciones con papeles, pero en la práctica: no funcionan” (Lucía Isacs, Bogotá, enero 20 de 2012).

Beneficiar sólo a organizaciones constituidas formalmente, conllevó a comportamientos oportunistas, en el sentido expresado por Cruz (2010), porque tal como se observó con la experiencia de Asomucof, las confeccionistas adoptaron una lógica de acción acomodada al interés de incrementar sus ingresos individuales. Estas rutinas les

ha servido a las confeccionistas para consolidar una estrategia que se ha ido institucionalizando en el tiempo mediante sucesivas prácticas de acceso a recursos públicos camufladas mediante “nuevas organizaciones” (como Asomet) que son de hecho, y que también han conducido a que las confeccionistas mejoren posiciones políticas (Una confeccionista incide notablemente en la administración Municipal y otra, es la esposa de un ex Concejal). Esta experiencia indica que no existe un interés común de jalonar una microempresa para salir de la pobreza, pero sí un interés común de captar recursos. Lo grave del asunto, es que el Estado no ha evidenciado esta situación y sigue cofinanciando proyectos a las mismas confeccionistas como lo hizo posteriormente con Fomipyme.

### **Las fallas de la instrumentación**

Tomando como referencia la incidencia que ejercieron las dimensiones organizativas y legales, así como las dimensiones de género y de edad establecidas en los programas y presentadas anteriormente, otros aspectos que salieron a flote en el trabajo de campo, están relacionados con las fallas en el proceso de instrumentación de la política en el contexto local, que tienen que ver con el entorno en que se desenvuelven las organizaciones, y que está ligado a temas comerciales, económicos, logísticos y ambientales, que aunque no son centrales en esta investigación, merecen presentarlos, porque justifican de algún modo, la improvisación que se dio, no solo con la conformación y selección de algunas de éstas microempresas que no contaban con la solidez suficiente para llevar a cabo los emprendimientos productivos de manera colectiva, sino además, con el desconocimiento de las dinámicas propias en que se desarrollan éstas comunidades.

Un tema que es transversal a todas las microempresas y que está relacionado directamente con la dimensión organizativa, es la comercialización, la cual, se constituye para la mayoría de los microempresarios, en el principal cuello de botella de la cadena productiva. Si bien tanto Pademer como Oportunidades Rurales diseñaron estrategias como: ruedas de negocios, giras técnicas, mercados campesinos, entre otros, para fortalecer la comercialización, dichos mecanismos no fueron suficientes para establecer

canales de comercialización adecuados. Esto es comprensible, si se tiene en cuenta que varias de las experiencias ni siquiera tienen bases organizativas consolidadas. Sólo las microempresas con un trabajo de emprendimiento asociativo previo, como Asoarcho, Asomarsanluís y EAT Progreso en el Campo, fortalecieron este aspecto y pudieron acceder a mercados más amplios y competitivos.

Resalta en este tópico, nuevamente Asoarcho, porque ha podido acceder a mercados especializados a nivel regional, nacional e internacional. Esta microempresa tiene un punto de venta en el corregimiento, un local comercial en la ciudad de Barranquilla, y ha establecido alianzas con comercializadoras en Bogotá que exportan sus productos a nivel nacional e internacional. Las integrantes de la microempresa atribuyen varios de éstos logros a la intervención de Pademer, porque mediante las capacitaciones y asistencia técnica que les brindó el proyecto, la organización produjo cambios importantes en la parte productiva y comercial con la elaboración de nuevas técnicas de tejido y un sistema de control de calidad, que les permitió ofrecer al mercado colecciones modernas con nuevas fibras y diseños. Esto ha conducido a que Asoarcho se refuerce como una microempresa competitiva y este a la vanguardia con colecciones que “deben ser “perfectas” y con mucho control de calidad. Eso es lo que identifica nuestra marca, la calidad (...)” como lo señaló su representante (Yamelis Molina, La Chorrera, 14 de julio del 2012).

Asomarsanluís, comercializa a escalas más pequeñas, en los municipios y ciudades cercanas como Medellín, donde tienen acuerdos comerciales con las fábricas que producen los hilos que utilizan para la elaboración de sus productos. Estos logros también son atribuidos por las artesanas en gran parte, por la intervención de Pademer. EAT Progreso en el Campo por su lado, fortaleció puntos de venta en las plazas de mercado de Barranquilla.

Para las demás microempresas, la comercialización es el punto álgido de su actividad productiva. Muarsan por ejemplo, no tuvo una participación directa en Pademer porque quien manejó el proyecto fue la Cámara de Comercio de Sincelejo<sup>108</sup> que se

---

<sup>108</sup> Se recordará que en la primera etapa de implementación de Pademer el proyecto contrató ONG y fundaciones para manejar las microempresas en las regiones.

encargó de integrarla a la unión temporal “Ruta turística y artesanal de Sucre”, conformada por 7 asociaciones más de artesanos del departamento. A través de dicha instancia, la microempresa recibió capacitaciones sobre emprendimiento, ahorro, organización y administración. Actividades que fueron aprovechadas por muy pocas de las socias, ya que la mayoría no asistían porque “No veíamos la plata enseguida y para muchas esas capacitaciones eran una “perdedera de tiempo y se fueron” (Cery Suárez, San Luís, 26 de julio de 2012).

Asodemusip, tampoco logró establecer una estrategia comercial colectiva clara y en la actualidad sus socias comercializan esporádicamente por cuenta propia. Asomucof, a pesar de haberse desintegrado, fortaleció las destrezas comerciales y técnicas a nivel individual. Varias de las ex integrantes indicaron que aprovecharon las capacitaciones proporcionadas por Pademer porque les dejaron nuevas técnicas de diseño y estrategias para la gestión administrativa y operativa de su unidad productiva lo que les ha servido para diversificar y establecer contactos comerciales individuales a nivel regional.

Otro aspecto que es crítico para todas las microempresas es la generación de ingresos. Ninguna, ha percibido suficientes ingresos para ser autosostenible. Tampoco sus socios han logrado mantener a sus familias, por lo cual, deben acudir a otras labores y oficios que les permita obtener por lo menos, la mitad de un salario mínimo legal vigente, aproximadamente \$ 250 mil pesos (aprox. US 110). A pesar que los programas como parte del fortalecimiento a los procesos productivos han cofinanciado la adquisición de maquinaria, equipos e insumos para que las microempresas cuenten con un capital semilla para la constitución de un fondo rotatorio, esta estrategia tampoco dio los resultados esperados de generación de ingresos, tal como lo demostró en el 2009, un análisis de los fondos rotatorios llevado a cabo por Oportunidades Rurales, en el cual se encontró entre otras cosas que:

El fondo se estableció como una obligación contractual pero no se tuvo por parte de las organizaciones la concepción del beneficio que un fondo puede darle a una organización (...) No existió un seguimiento por parte de la Unidad Nacional de Gerencia al manejo y redireccionamiento que las organizaciones le daban los recursos destinados para maquinaria e insumos (Minagricultura, 2009:6).

En la práctica, se pudo ver que los fondos no han sido utilizados eficientemente. Por ejemplo, Asodemusip, es una microempresa que funciona parcialmente, precisamente a través de un fondo rotatorio supervisado por la junta directiva que facilita a las socias hacer préstamos hasta por \$ 150 mil pesos (US\$ 75) para la compra de hilos e insumos. Sin embargo, sus socias incumplen con los pagos porque mientras tejen tienen que “fiar los alimentos a la tienda” con el compromiso de pagar cuando vendan los productos. Las artesanas argumentaron que este tipo de obligaciones no las pueden asumir porque “mientras producimos, ¿de dónde sacamos para la alimentación? (mujer artesana, Santa Inés de Palito, 30 de julio de 2012).

Ni siquiera Asoarcho recibe ingresos suficientes para asumir los costos administrativos y operativos de la microempresa.

Unido a lo anterior, se encuentran las limitaciones operativas y logísticas relacionadas con el acceso a la información, los trámites para la presentación de las propuestas microempresariales, y, el perfil de los profesionales que interactúan con los microempresarias en las regiones. El acceso a la información, ha sido complicado para los microempresarios por varias razones, entre ellas, por su ubicación en veredas, caseríos y zonas alejadas del casco urbano municipal. La mayoría de las microempresas se sitúan en corregimientos y veredas distantes del casco urbano municipal. Estas zonas no cuentan con la logística ni con la infraestructura adecuada en cuanto a sistemas de comunicación se refiere. Por ejemplo, la señal del celular es bastante baja; en los corregimientos de Santa Inés de Palitos y La Chorrera la señal no llega. Algunas artesanas comentaron que aunque la comunidad cuente con algún computador no pueden utilizarlo porque “no le llega la señal y entonces ¿cómo consultamos el internet?” (Yamelis Molina, La Chorrera, 14 de julio del 2012).

Del mismo modo, muchos de los microempresarios manifestaron su “incapacidad” para utilizar el internet, herramienta que la conciben como “complicada” y que no saben usar porque “en el tiempo que estudiamos la primaria eso no había” (Iris Martínez, San Luís, 1 de julio de 2012). Esta percepción es comprensible si se tiene en cuenta que las organizaciones están integradas esencialmente por mujeres y hombres adultos, cuyo nivel educacional oscila entre segundo y cuarto año de primaria y por

tanto, no cuentan con suficientes destrezas y habilidades para manejar ésta herramienta, por lo cual tienen que acudir a la ayuda externa:

Nos fuimos a la Cámara de Comercio de Sincelejo para que nos ayuden a bajar los formularios porque nosotros acá no tenemos internet, ni tampoco sabemos cómo llenarlos (Rosiris Díaz, San Luís, 26 de julio de 2012).

Otro tópico que dificultó el acceso a la información, según los microempresarios, es la precaria divulgación que en las instancias locales se hizo de los programas. Este problema también fue detectado a nivel nacional cuando uno de los funcionarios argumentó que:

El que quieran concursar los productores también parte de que estén en capacidad de enterarse. Muchas veces como nosotros llegamos a través de las Secretarías de Agricultura es posible que la divulgación que hacen de éste Programa no sea tan democrática como uno quisiera y en esa medida, quienes se enteran de esas convocatorias, pues son los más amigos de la Secretaría de Agricultura. Yo no llamo a eso “politiquería” e incluso pienso que eso no sea mala fe, pero el que primero se entera es el que está más cercano al gobierno y el último que se entera pues es el que no está tan cercano, no es tan amigo o no tienen canales abiertos con la Secretaría de Agricultura (Andrés Silva, Bogotá 12 de mayo de 2012).

Lo citado en precedencia, corrobora lo señalado por Meny y Thoenig (1992), cuando indican por ejemplo, que el dinero público beneficia, en principio y ante todo, a los clientes habituales de las ventanillas administrativas, porque disponen de información y saben presentar la documentación en la forma adecuada. Esto es claro, con la experiencia de las confeccionistas (Asomucof), porque al ubicarse en el casco urbano municipal, están más cerca de la Alcaldía y pueden acceder directamente a las convocatorias, así como tejer relaciones sociales y políticas más fácilmente

En cuanto a los trámites para la presentación de las propuestas microempresariales, se pudo determinar que los formularios diseñados por los programas eran complicados para diligenciar por parte de los productores, por lo cual tuvieron que acudir a externos. El taller llevado a cabo en el 2008 por el equipo técnico de Oportunidades Rurales ya había evidenciado éste problema, lo que llevó a cambiar en dos ocasiones los formatos a unos más sencillos a fin de que pudieran ser tramitados por

los propios microempresarios sin acudir a intermediarios, inclusive “a lápiz” como lo señaló el director del Programa:

En este momento tenemos un modelo muy sencillo para que los campesinos accedan al programa, solo tienen que postular con una propuesta que responda cinco preguntas: quienes son, que hacen, que problema enfrentan, que solución proponen y cuánto cuesta esa solución... Eso es lo único que tienen que hacer, incluso pueden llenarlo a lápiz (André Silva, Bogotá 12 de mayo de 2012).

Pero, la investigación en campo encontró que para los microempresarios entrevistados de la Región Caribe, los formularios siguen presentando problemas para su trámite; los consideran “técnicas sofisticadas” (artesana, Santa Inés de Palito, julio 22 de 2012). Y por ello, “siempre pedimos ayuda con la gente que está más preparada que uno” (Iris Martínez, San Luís, 21 de julio de 2012). Este problema generó en todos los casos, la intermediación de actores externos ante la dificultad que presentaron los microempresarios para llenar por ellos mismos los formularios para la presentación de las propuestas:

Le decíamos a la señora de la Cámara de Comercio lo que necesitábamos que escriba en los formularios: vender más, capacitarnos, tener una máquina y más cosas para la asociación (Cery Suárez, San Luís 26 de julio de 2012).

A la situación presentada se adiciona que muchos de los profesionales que interactúan directamente con los microempresarios, como los auditores y contadores no cuentan con el perfil apropiado para trabajar con población rural, tal como lo señalaron algunos funcionarios de Oportunidades Rurales y del FIDA para quienes, los señalados actores, sólo buscan cumplir afanosamente con los requisitos de su contratación. En ese sentido, los funcionarios son conscientes de la necesidad de contratar personal altamente especializado en este tipo de población, aunque también mencionaron que profesionales con estas características son difíciles de encontrar en el contexto nacional. Por ejemplo, para el gerente del Programa:

¿Contadores que trabajen con asociaciones de campesinos? más bien pocos...  
¿auditores que entiendan como auditar proyectos de desarrollo rural?, no es tan fácil... y equipos de interventores que entiendan el contexto, y que su labor no sea tanto policiva, sino sea una labor de formación y acompañamiento

de un proceso, es muy complicado (...) la cultura de interventor acá en Colombia es policiva (André Silva, Bogotá 12 de mayo de 2012).

Para el funcionario del FIDA, la metodología de trabajo que usan muchos de los profesionales que intervienen en las microempresas no es la más apropiada y lo atribuye a un problema cultural difícil de cambiar:

Un auditor, un interventor, un contador... él quiere ver lo que está en su planilla. (...) tenemos dos lógicas: una lógica la del productor, y una lógica del funcionario, que tiene un paquete tecnológico que tiene que ser aplicado. Su trabajo es llenar informes, no sacar de la pobreza a los campesinos, para eso no se los ha contratado (Roberto Haudry, Bogotá, 12 de mayo de 2012).

Finalmente, eventos exógenos como el cambio climático salió a relucir también en esta investigación, al tener repercusiones muy importantes en la producción agrícola, golpeando más duramente a los pequeños productores rurales. En Colombia, el fenómeno de “La Niña”<sup>109</sup> en el período 2010 – 2011 generó la peor ola invernal en la historia de Colombia, que dejó un total de 3.893.087 personas afectadas y un estado de emergencia económica, social y ecológica. A nivel regional, la Región Caribe y en especial el departamento del Atlántico, fueron las zonas más afectadas, siendo el quinto departamento con el mayor número de familias damnificadas (2.722) y un total de 26.750 hectáreas afectadas destinadas a la producción agropecuaria, es decir, un 95,7% del área total (Jabba,2011:1).

Como consecuencia de dicho fenómeno, sucedió la ruptura del Canal del Dique que implicó el ingreso de una enorme cantidad de agua a las tierras bajas del Atlántico, generando una súbita inundación que desató una emergencia sin precedentes en la historia de la región. El agua impactó entre otras cosas, viviendas, colegios, vías, cultivos e infraestructura. Mucha de la población ubicada en la zona sur del departamento fue evacuada, lo que implicó según Jabba (2011:1) una situación de “desplazamiento forzado”.

---

<sup>109</sup> Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el fenómeno de “La Niña” se produce como resultado del “enfriamiento de las aguas del Océano Pacífico Tropical central y oriental frente a las costas del Perú, Ecuador y sur de Colombia” (IDEAM, 2011,citado en Jabba, 2011). Dicho enfriamiento genera un aumento considerable en las lluvias, especialmente en las regiones Andina y Caribe, este es el principal efecto asociado con dicho fenómeno climático (Jabba, 200:4).

La externalidad presentada, generó un gran número de pérdidas económicas especialmente para las comunidades de Campo de la Cruz y Santa Lucía, zonas donde se asientan varias microempresas beneficiarias tanto de Pademer como de Oportunidades Rurales. Entre ellas, EAT Progreso en el Campo ubicado en Santa Lucía, municipio con el mayor grado de exposición a los embates derivados de la inundación causada por la ruptura del Dique, razón por la cual, sufrió un impacto significativamente alto en distintas dimensiones sociales y económicas.

Antes de la inundación, la zona giraba en torno a la producción agropecuaria, estimulada en gran medida, por el distrito de riego Suan - Santa Lucía. No obstante, según Jabba (2011), es un municipio caracterizado por poseer bajos niveles de bienestar social, lo que se refleja en el hecho de que su NBI es el tercero más alto del departamento. Esto hizo según el autor, que dicho acontecimiento ecológico fuera el “tiro de gracia” para el municipio, ya que se produjo la pérdida total de cultivos y el ahogamiento o transporte súbito de un alto número de animales. Como consecuencia, la producción agropecuaria se paralizó completamente, al igual que la economía local, lo que llevó al desempleo generalizado. Además, las condiciones socioeconómicas del municipio se deterioraron notablemente debido a la afectación de la infraestructura vial.

Las secuelas para la microempresa EAT Progreso en el Campo, fueron igualmente avasalladoras porque se dañaron sus cultivos, las máquinas y los equipos de la microempresa donados por Oportunidades Rurales, así como los electrodomésticos y demás muebles y enseres de las viviendas de los socios. Algunos de sus integrantes señalaron que “veníamos trabajando bien en nuestra organización hasta que se inundó nuestra comunidad y todo se dañó, hasta las máquinas que nos dio el gobierno para procesar (...)”. Una de las socias recuerda que “muchos tuvimos que abandonar el pueblo en diciembre y regresamos a finales de enero y el pueblo seguía inundado y lo que había quedado se lo había robado la gente (...) quedamos muy afectados” (Máxima Vanegas, Santa Lucía, octubre 25 de 2012). Estos testimonios evidencian el impacto que sufrieron los microempresarios.

La tragedia lejos de separar a los microempresarios, fortaleció aún más sus redes de solidaridad porque se unieron con varios productores afectados de la zona, para

contratar un transporte colectivo para llevar los productos a los mercados en Barranquilla. Esta estrategia fue pensada para bajar los costos de transporte y para ayudarse mientras, “reactivamos nuevamente la empresa. Por eso, le estamos pidiendo a la gobernación que nos done un camión para trabajarlo nosotros mismos”, señaló su representante (Gilberto, Santa Lucía, octubre de 2012). Aunque aún no se han podido recuperar ni han logrado conseguir la maquinaria y demás equipos que dañó la inundación para continuar con su actividad productiva, los socios de EAT siguen reuniéndose periódicamente aportando semanalmente una pequeña cuota de \$ 500 (U\$ 0.25) para la compra de papelería y para apoyar las gestiones que tiene que realizar su representante ante las entidades gubernamentales.

Las acciones emprendidas por los productores de EAT han resultado positivas porque les ha facilitado gestionar ayuda ante el gobierno y establecer acuerdos para cuidar los pocos activos que les quedó, entre ellos, un terreno donde piensan construir la sede y los puestos de mercado que establecieron en Barranquilla y que semanalmente utilizan para la venta de sus productos agrícolas. Actualmente, a pesar que se encuentran estancados como microempresa, cuentan con el apoyo del gobierno a través del programa de ayuda de emergencia y asistencia alimentaria del Departamento de Protección Social de la Presidencia de la República (DPS). Asimismo, se encuentran gestionado una propuesta ante la fundación “Escuela Galán” en alianza con el Ministerio de Trabajo en Bogotá para reactivar la microempresa.

Esta experiencia ilustra lo señalado por muchos organismos (FIDA, CEPAL, PNUD) y expertos, que coinciden en afirmar que el cambio climático es una dimensión relevante para el análisis de las políticas públicas. Lo que indica que la dimensión ambiental se convierte en una variable independiente que igualmente, condiciona la participación de la población rural en las microempresas. Sin embargo, es relevante destacar que en este caso, los socios se mantienen firmes en su propósito de restablecer la microempresa a pesar de no contar ni con infraestructura ni con capital de trabajo. Lo que puede ser atribuido a la fuerte cohesión intragrupal, que como se dijo antes, corresponde a las prácticas asociativas previas que les ha permitido continuar con sus labores colectivas, a pesar de enfrentar este tipo de crisis.

Vale señalar, que aunque las demás microempresas de esta investigación están ubicadas en la misma región, el cambio climático no las afectó porque su actividad productiva depende básicamente de la artesanía o la confección, actividades que los microempresarios realizan en sus casas y con insumos que provienen del mercado externo.

### **No todo es malo**

Aunque las microempresas no generaron ingresos ni empleo, ni han permitido que los productores salgan de la pobreza como lo estipula la política, los programas de algún modo sí fomentaron y dejaron capacidades instaladas en aspectos operativos, técnicos, e institucionales, los cuales han sido aprovechados bien de manera grupal o bien de manera individual.

En el plano operativo, un importante avance que se rescata es la destreza que muchos microempresarios adquirieron en el manejo de los recursos otorgados por los programas. Esto es más claro con Oportunidades Rurales, porque el programa adjudicó el dinero directamente a los microempresarios. Esto fortaleció las capacidades de los microempresarios en el manejo y organización de los recursos públicos y en los procedimientos administrativos para la contratación del personal (auditores, contadores, capacitadores) y para la adquisición de insumos.

En el plano técnico y comercial, algunos microempresarios fortalecieron habilidades y destrezas que han sido aprovechadas tanto a nivel grupal como a nivel individual. A nivel grupal, organizaciones como Asoarcho lograron importantes avances en lo que tiene que ver con la diversificación de sus productos, con la estructura administrativa y contable de su microempresa y con la apertura de mercados a nivel regional. A nivel individual, fortalecieron sus prácticas productivas, como en el caso de las confeccionistas, que aprovecharon las capacidades adquiridas para fortalecer sus famiempresas y producir confecciones novedosas; así pudieron establecer contactos comerciales en las ciudades cercanas.

En el plano institucional, se fortalecieron redes de apoyo y colaboración que han orientado la conducta de los microempresarios. Tal es el caso de la Red establecida por las confeccionistas, que a pesar de no tener antecedentes de trabajo asociativo, se conocen y se reconocen, negocian y pueden compartir normas e intereses en torno a un objetivo común: la captación de recursos. O la Red de productores de EAT Progreso en el Campo, que se conformó con el interés de reactivar su actividad productiva y enfrentar la externalidad ambiental. Este tipo de redes aunque tienen fines diferentes, son un medio estratégico para que los microempresarios puedan acceder a recursos. Bien sea para su usufructo personal como en el caso de las confeccionistas o bien para el beneficio colectivo como en el caso de EAT Progreso en el Campo.

**Discusión: ¿Las dimensiones institucionales condicionaron la participación de los microempresarios?**

Tomando como punto de partida que las dimensiones institucionales son las normas o reglas “formales” inscritas en el documento oficial de la política. Al contrastarlas en la práctica con la experiencia de las seis microempresas de la Región Caribe, vemos que en efecto, dichas dimensiones condicionaron la participación de los microempresarios rurales en los programas. Esto se puede resumir en tres aspectos: la adecuación de la demanda a la oferta, el desconocimiento del escenario rural y el incumplimiento de los programas en sus propósitos.

*La adecuación de la demanda a la oferta.* Las entidades encargadas de coordinar la política a nivel departamental y municipal como gobernaciones, cámaras de comercio y alcaldías, adecuaron la demanda a la oferta. Es decir, seleccionaron, y en otros casos, conformaron organizaciones microempresariales acordes a los requisitos emanados en el marco jurídico de la política. Se determinó que todas las experiencias están integradas esencialmente por mujeres y otras, se fueron volviendo mixtas e incorporaron jóvenes en su actividad productiva. El requerimiento que las microempresas estén constituidas esencialmente por mujeres y/o jóvenes rurales por ser los “más vulnerables”, no propició espacios de participación real de estos grupos poblacionales. Es claro que las mujeres por su condición femenina o los jóvenes por su edad, no participan más efectivamente en la política. Independientemente de su género o edad, es necesario que las personas

estén motivadas a participar voluntariamente. En estas experiencias muchos jóvenes y algunas mujeres se sintieron obligados a integrar las microempresas. Lo que demuestra la incidencia que ejercieron las dimensiones institucionales de la política.

*Desconocimiento del escenario rural.* Los programas no tuvieron en cuenta las particularidades y especificidades en las que se desenvuelven los microempresarios rurales. Esto ya se había reflejado desde el marco jurídico. De ahí la improvisación que hubo en la conformación de las microempresas. No se trataba de conformar microempresas y adjudicar recursos, sino de comprender varios aspectos: si existía verdadera vocación de trabajo asociativo; cuáles eran los antecedentes de las organizaciones; qué limitaciones logísticas y operativas presentaban las microempresas; qué pensaban los jóvenes o las mujeres al implicarse en las microempresas; si efectivamente se estaba llegando o no a la población rural pobre (como lo reflejó la experiencia de las confeccionistas). A esto se agrega en el caso de Pademer, que ni el Ministerio de Agricultura ni las instancias regionales hicieron seguimiento a las microempresas que apoyaron para conocer si realmente seguían funcionando. Lo que hizo que algunas de ellas, como lo expresaron los funcionarios, “se pasen” y hayan sido también beneficiarias de Oportunidades Rurales. Fueron justo las que presentaban mayores dificultades organizativas como Muarsan y Asodemusip.

*Los programas no lograron su propósito.* Si se tiene en cuenta, que una de las premisas de la política señala que el empleo rural se promueve con base en el fortalecimiento de las capacidades empresariales, y a partir del mismo, se incrementa el ingreso y por lo tanto, se reduce la pobreza. En la práctica, esto no se cumplió porque ni con la intervención de Pademer ni con Oportunidades Rurales, se logró que las microempresas generaran ingresos y empleo, ni mucho menos, mejoraran las condiciones de vida de los microempresarios. En todas las experiencias analizadas se encontró que ninguna genera los suficientes ingresos para ser autosostenible, tampoco se han producido empleos, porque la mano de obra sigue siendo aportada por los socios sin ninguna remuneración.

La ausencia de ingresos suficientes conllevó entre otras cosas, a la desmotivación y deserción especialmente de los jóvenes y de algunas mujeres (sobre todo de las microempresas que no se encuentran funcionando como Muarsan y Asodemusip); A una

escasa participación en las capacitaciones proporcionadas por los programas, porque según los microempresarios, les quitan un “tiempo valioso” que lo pueden aprovechar para conseguir dinero o para atender a sus familias, tal como lo señaló Cery, una artesana que combina la artesanía con un negocio propio o con “lo que sale”. Así como ella, “muchas se sintieron obligadas a renunciar a la organización por sus trabajos o por sus familias” (Cery Suárez, San Luís, 26 de julio de 2012). Y a una falta de interés generalizada en las actividades propias del grupo, que ha hecho que las responsabilidades de la asociación recaiga en unas pocas.

Lo anterior explica, la resistencia de los jóvenes y de muchas mujeres a participar en las microempresas, ante la evidencia que no representan los suficientes ingresos para mejorar las condiciones de vida de sus familias. Situación que soporta lo planteado por Irvin y Stanburry (2004), cuando indican que los ingresos son relevantes para propiciar la participación de los actores en la política. En las microempresas analizadas, la no percepción de ingresos, es un obstáculo relevante que impide que los microempresarios atiendan los requerimientos de la organización (como participar en las reuniones o capacitaciones, por ejemplo). Todos los integrantes de las microempresas abordadas combinan la actividad microempresarial con otras labores que les facilita incrementar sus ingresos, para sostener a su familia.

En definitiva, los hallazgos presentados permiten corroborar la idea que los instrumentos no son “neutrales” porque vimos que producen efectos específicos independientes a los objetivos que anuncian y a las metas que persiguen. Tampoco, son simples herramientas para cumplir ciertos objetivos, sino medios seleccionados y adaptados en función de un contexto variable, como lo diría Fontaine (2014). Es decir, en nuestro caso, el instrumento “microempresa” fue apropiado por la política con un objetivo muy claro, “la generación de ingresos y empleo para la superación de la pobreza rural.” En la práctica, este propósito no se cumplió, porque el instrumento se quiso adaptar a un escenario que no cumplía con las condiciones organizativas, sociales ni productivas, para fortalecer efectivamente las prácticas microempresariales.

El instrumento “microempresa” condicionó la participación de los microempresarios rurales y produjo efectos diferentes, desde fortalecer capacidades

técnicas y comerciales grupales e individuales, hasta propiciar prácticas oportunistas con la constitución de microempresas que se crearon sólo para captar recursos y no con la intención de jalonar una actividad productiva de manera colectiva. En esa línea, la microempresa no logra un desarrollo local en el sentido amplio, ni la transformación de las comunidades a nivel social, económico y cultural. Mucho menos procura un desarrollo sostenible.

**Tabla 22. Características generales de las microempresas de la Región Caribe**

Microempresa	Actividad económica	Ubicación	No. Miembros	Rango Edad	Rango Educación	Programa	Situación actual
Asomucof	Confección	Urbana	40	35-70	Primaria - Técnico	Pademer 2006-2007	No funciona
Asoarcho	Artesanía	Rural	20	28-90	Primaria - Bachillerato	Pademer 2006-2007	Vigente
EAT Progreso en el campo	Agricultura	Rural	21	30-70	Primaria - Bachillerato	Pademer y O. Rurales 2006-2011.	Funciona Parcialmente
Muarsan	Artesanía	Rural	20	25-65	Primaria -	Pademer y O. Rurales 2006-2011.	No funciona
Asomarsanluis	Artesanía	Rural	20	15-55	Primaria - Bachillerato	O. Rurales 2009-2011	Vigente
Asodemusip	Artesanía	Rural	18	35-65	Primaria	O. Rurales 2009-2011	No funciona

**Fuente: Elaboración propia**

## CONCLUSIONES

### **La microempresa en el corazón de la política de lucha contra la pobreza rural**

#### **Aportes teóricos**

##### *Los instrumentos*

El análisis de la política de lucha contra la pobreza rural en el periodo 1997-2013, bajo el lente de los instrumentos de acción pública, nos permitió mostrar que la microempresa se convirtió en el instrumento sustantivo de la política al trascender en una línea de tiempo de tres décadas, aunque su instrumentación haya privilegiado al escenario urbano o al rural, según el direccionamiento del gobierno de turno. En este contexto, lo que distingue el uso de éste instrumento de otros tradicionales, es su fuerza coercitiva al configurar la acción pública y establecer las relaciones entre gobernantes y gobernados.

La tipología NATO de Christopher Hodd, nos facilitó ubicar al Proyecto Pademer y al Programa Oportunidades Rurales, como instrumentos de tesoro, porque son empréstitos cofinanciados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Estos instrumentos no tienen puntos de comparación relevantes, porque su esencia se concentra en el fortalecimiento de la microempresa como estrategia para la superación de la pobreza rural. En consecuencia, la “microempresa” en sí misma, se convierte en el instrumento hegemónico de la política y se la puede leer dentro de la tipología NATO, como un instrumento de tesoro y de organización. Así las cosas, un punto clave fue conocer el origen de este instrumento, lo que conllevó a comprobar una dependencia de la trayectoria (*path dependence*) institucional y política que como lo diría Canto (2011), trasciende los clivajes administrativos tradicionales y los espacios sociopolíticos, para insertarse indefinidamente en la política. En este ámbito se movilizaron una serie de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, que reafirmaron el peso de la microempresa en la política.

La microempresa en la medida en que se iba institucionalizando a través de los diferentes programas se alimentó de una interpretación de lo social y de unas concepciones precisas del modo de regulación, y moldeó la conducta de los funcionarios públicos bajo una “lógica de lo adecuado” que llevó a que éstos actores se pusieran la camiseta institucional para cumplir con el mandato de la política, aún en contra de sus propias percepciones. En el plano local, la instrumentación de la política reflejó que los microempresarios rurales no participaron plenamente en los programas porque las dimensiones institucionales establecidas en la política condicionaron su participación.

La intención de esta tesis fue aportar al análisis de las políticas públicas enfocadas a la lucha contra la pobreza rural, escogiendo una entrada neoinstitucional sociológica que permitió leer “los instrumentos” como “instituciones”. Bajo esta perspectiva se pudo descubrir que la microempresa en Colombia no es una simple técnica procedimental como lo dirían Lascoumes y Lé Galès (2007, 2009, 2012), o como la verían los responsables de las políticas, sino al contrario, es en realidad un instrumento portador de valor porque estructura la política al punto de sobrepasarla. De ahí que la microempresa se ubique en el corazón del análisis de la política. Este hallazgo es fundamental en materia de lineamientos de política pública.

### **Aportes empíricos**

#### *La problemática de la política: la pobreza*

La pobreza como problemática de la política, conlleva una gama de perspectivas. Cada vez más, los debates frente a la definición de la pobreza, se han convertido en una compleja producción social y política, que tiende a mirar este fenómeno más allá de un enfoque economicista, traducido en bajos ingresos e insuficiencia de bienes materiales, hacia una mirada más sociológica e integral, que la relaciona con otras situaciones que pueden ser causas, consecuencias o fenómenos simultáneos. Es cierto que la pobreza influye en diversos aspectos de la vida, que es casi imposible recoger en una sola definición. Así las cosas, la pobreza analizada como un problema social, se está produciendo en un campo donde con mucha facilidad se pasa de una perspectiva monetaria a una más social y humana, que termina en orientaciones de política pública.

La falta de consenso en la conceptualización de la pobreza, en la cuantificación de la población objetivo: los pobres, y en la definición de la zona de intervención: “lo rural”, muestra problemas estructurales en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas. A esto se une los diferentes métodos de medición, que llevan implícitos una definición conceptual previa de la problemática que pretenden medir. Entonces la metodología para la medición de la pobreza planteará variados procedimientos e indicadores para abordar las variables independientes (ingresos, capacidades, NBI, ubicación, etc.) de la pobreza (variable dependiente). Como resultado, la pobreza se definirá en función de la combinación de estos dos tipos de variables, que conducirán a una variedad de percepciones y políticas en torno a éste problema.

En términos generales observamos que las diferentes perspectivas para abordar la pobreza, dejan entrever tres entradas conceptuales: (i) Una perspectiva económica, o sea la falta de ingresos suficientes para suplir las necesidades de la gente; (ii) Una perspectiva multidimensional, en la cual los ingresos se constituyen en un tópico más para ver el fenómeno; y, (iii) Una perspectiva no material y sociológica-psicológica, que ve la pobreza desde un plano humano y cognoscitivo, en el cual, aspectos como las capacidades de la gente, el entorno, el capital social, los derechos, la cultura, entre otros, son relevantes al momento de su interpretación. Coincidiendo con Comim (2008), aunque enfoques como el de “capacidades” ha hecho una contribución importante al diseño de las políticas para la reducción de la pobreza, se puede apreciar también que el enfoque de ingresos sigue ocupando un lugar relevante para comprender la problemática. En algunos casos, debido a la falta de datos relativos a las diferentes privaciones, el enfoque de ingresos se convierte en una buena salida para dar una mejor aproximación sobre la pobreza y los pobres.

A la par con las perspectivas conceptuales de la pobreza, han ido los instrumentos de información contruidos para cuantificar a los pobres. Se registra la utilización de cuatro métodos de medición: i.) La línea de pobreza (basada en los ingresos) ii.) El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), iii) El Índice Multidimensional de la Pobreza (IMP), y, iv) el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Mientras que la línea de la pobreza acoge un solo dato, el enfoque multidimensional por ejemplo, muestra a la gente pobre

a partir de diferentes aspectos de sus vidas. No hay evidencia de un método de carácter integral pero a la vez diferenciado, que vaya más allá del aspecto económico de la pobreza y de las necesidades que de ella se derivan, y observe de manera profunda la problemática de la pobreza en contextos específicos<sup>110</sup>.

Las estadísticas presentadas por los diferentes métodos de medición de la pobreza tanto en el contexto internacional como en Colombia, no reflejan datos precisos en cuanto a la población pobre, ni en la cuantificación exacta de la población rural, porque se sigue presentando a lo rural como “resto”. Esto tiene consecuencias directas en la elaboración de las políticas porque los resultados para su superación, alivio o reducción son decisiones políticas que toman los diagnósticos y estadísticas producidos por los organismos oficiales. Esta situación desencadena inconvenientes en el tratamiento de la problemática, tal como lo reconoce el gobierno colombiano, al decir que existieron “fallas en los datos sobre pobreza reportados antes del 2010”.

#### *El escenario internacional*

Desde el escenario internacional, la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza rural refleja varias cosas. Por un lado, que hoy en día el tema de la pobreza está en el punto más alto de la agenda pública mundial. Al centro de ese proceso, se encuentran los diferentes modelos de desarrollo (desarrollista, productivista, neoliberal), establecidos en la región, que han marcado la directriz de las políticas. En ese contexto, las políticas en Latinoamérica tienen una fuerte incidencia de organismos y agencias internacionales, que en sintonía con los modelos de desarrollo, han puesto en marcha una serie de instrumentos, para luchar contra la pobreza tanto urbana como rural. En Colombia por ejemplo, esa tendencia se puede ver con los fondos de solidaridad, los programas de ayuda condicionada como “Familias en Acción” o con el Programa DRI.

---

<sup>110</sup> En este tema vale decir que en Colombia se ha dado un avance importante para determinar un enfoque para medir la pobreza. En la reunión del Grupo “Diálogo Rural en Colombia” celebrada el 5 mayo del 2012, se presentó el Índice de Condiciones de Vida (un indicador multidimensional para la medición de la pobreza), el cual demostró que mientras todas las áreas urbanas colombianas se encuentran por encima del mínimo de calidad de vida establecido por la Constitución del país, todas las zonas rurales se encuentran por debajo de dicho mínimo.

El común denominador de las políticas de lucha contra la pobreza en Latinoamérica es la generación de ingresos. Los objetivos del desarrollo del milenio proclamados a partir del 2000, han contribuido a afianzar esa perspectiva, porque pretenden que los países en vía de desarrollo, reduzcan a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día, lo que induce a que los países formulen e implementen políticas bajo una perspectiva economicista. De este modo la “pobreza” se convierte en un tema prioritario en la agenda gubernamental y su reducción o erradicación se torna relevante en las metas de las políticas públicas de la región. Bajo esta postura se insertó la política de lucha contra la pobreza rural 1997 – 2013 de Colombia.

Sin embargo, a pesar de la celebración de conferencias, cumbres, y todo tipo de eventos, la creación de organismos especializados, y los esfuerzos no solo de las agencias internacionales y de los mismos países para erradicar la pobreza en general y la pobreza rural en particular, el resultado no es satisfactorio. Los indicadores de pobreza y de desigualdad en la región no muestran resultados claros ni han mejorado demasiado en los últimos años y, en muchos casos, han sufrido un declive importante en términos relativos. Se nota desfases e improvisaciones en la concepción y focalización de las políticas que se han preocupado más por instrumentalizar el término bajo un enfoque económico, que por lograr luchar efectivamente por la pobreza a través de un cambio estructural, la creación sostenida de empleo productivo y la reducción de la desigualdad social.

En el caso de la política de lucha contra la pobreza rural, el contexto internacional jugó un papel determinante porque contribuyó a que la microempresa se convierta en el instrumento sustantivo de la política a partir de finales de la década de los años setenta, especialmente con la directriz de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que “recomendó” a los países del “tercer mundo” ayudar a las Mipymes, otorgándoles mayores incentivos y generando políticas de promoción (OIT, 1972), y con la incidencia directa del Banco Interamericano de Desarrollo, que movilizó una variedad de instrumentos para el fomento microempresarial. Esto se reflejó en el país con la cofinanciación del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa por catorce años. En este punto, se identifica el momento en que la microempresa se institucionaliza en

Colombia. Se demuestra así, que la adopción de la microempresa en el país, recoge una herencia institucional y política provista desde el escenario internacional, que marca el origen del instrumento y propicia su inscripción en una dependencia de la trayectoria de tres décadas.

### *Las políticas e instrumentos de lucha contra la pobreza en Colombia*

Al ir las políticas de lucha contra la pobreza en sintonía con el plano internacional, se observa en Colombia que los instrumentos utilizados por los últimos gobiernos, se ubican en el contexto de la descentralización, y toman el legado de varias acciones adelantadas en la década de los ochenta, que reforzaron la mirada hacia la pobreza y marcaron la tendencia hacia el desarrollo microempresarial, como lo dejó ver la institucionalización del PNDM a partir de 1984. En esa línea, la política además de Pademer y Oportunidades Rurales, movilizó una gama de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood, 1986) que vienen acompañados por la directriz internacional y son acondicionados al escenario colombiano en los planes de desarrollo de cinco gobiernos<sup>111</sup> que cubren la política.

Dichos instrumentos, han compartido características similares en cuanto a sus objetivos, la focalización de recursos, la duración y el acompañamiento de los organismos internacionales. En esa tendencia, los instrumentos se han concentrado especialmente en la conformación de redes, incentivos, subsidios, estadísticas, leyes, planes, proyectos y programas de generación de ingresos y empleo, bajo una mirada esencialmente económica. Lo que explica por qué la política en el periodo de análisis, puso en marcha instrumentos de ayuda condicionada como el Programa Familias en Acción, e incentivos financieros, como “Agro Ingreso Seguro” o programas como Pademer y Oportunidades Rurales, que a través de fondos concursables han otorgado subsidios para el fortalecimiento de la microempresa rural.

En este proceso, la intervención de los organismos internacionales es evidente, con la cofinanciación de la mayoría de los instrumentos desarrollados a lo largo de las

---

<sup>111</sup> Ernesto Samper (1994-1998); Andrés Pastrana Arango (1999-2002); Álvaro Uribe Vélez (2002- 2006 y 2007-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014).

últimas cinco décadas, lo que soporta también la incidencia que dichos actores tienen en las políticas del país. El PNDM, Pademer y Oportunidades Rurales son ejemplos de ello. En la lógica externa, los instrumentos que adopta Colombia, sobre todo, a partir del 2000, se concentran principalmente a luchar contra la pobreza bajo la perspectiva monetaria, en el contexto de una agenda internacional fuertemente direccionada a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En efecto, el auge de instrumentos de organización para la coordinación de acciones en pro de la lucha contra la pobreza, se plasman entre otros, con la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (Juntos/Unidos), la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Desigualdad (MERPD) y la Agencia Nacional de Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), constituida en el 2011. Así mismo, los instrumentos de tesoro como los programas de generación de ingresos, han sido claves en la política social del Estado en los últimos gobiernos. Desde luego, estas acciones dejan ver cambios importantes en la acción pública al mostrar interacciones más deregularizadas y concertadas entre los diferentes actores públicos y privados.

En la misma línea, los instrumentos de nodalidad han proporcionado información para la focalización y cuantificación de la pobreza, los cuales se concentran básicamente en tres métodos: el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la línea de pobreza y el Coeficiente de Gini. Aunque, se ve que los diferentes reportes presentados por los organismos oficiales indican contradicciones en las metodologías utilizadas y en las interpretaciones frente al concepto de la pobreza rural, cuantificada como “resto”. Problema que también se registra en el escenario internacional.

Los desfases presentados por las cifras de pobreza reportadas antes del 2010, según el reconocimiento que hizo el Gobierno de Juan Manuel Santos, conllevó a adoptar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) ajustado a la realidad del país. Esto genera un cambio trascendental para las políticas públicas al contar con cifras más coherentes de la pobreza en Colombia. Pero, dejó ver, que la política de lucha contra la pobreza rural en el periodo analizado (1997-2013), no contó con cifras reales de su población objetivo y por lo tanto, los informes oficiales emitidos sobre las estadísticas de pobreza de la época,

así como las evaluaciones de impacto de los programas, tampoco son confiables al no soportarse en cifras claras de la población objetivo.

La lectura de la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza rural en Colombia, bajo el lente de los instrumentos, refleja tres puntos importantes. Uno, el origen del instrumento de la política en un escenario interdependiente con el contexto internacional, que refuerza aún más el sentido que toma la microempresa para la política. Dos, además de la microempresa, los diferentes gobiernos, han movilizado una serie de estrategias e instrumentos que se han constituido en el puente entre el Estado y la sociedad para enfrentar el fenómeno de la pobreza. Entre ellos, la coordinación en red, es el punto de referencia de los últimos gobiernos para articular acciones públicas, privadas y mixtas, encaminadas a mejorar el nivel de vida de la población pobre. Tres, la política asumió la problemática de la pobreza desde una perspectiva monetaria, por ello fortaleció instrumentos económicos para la generación de ingresos y empleo.

#### *Los instrumentos de autoridad de la política*

La política de lucha contra la pobreza rural en el período 1997-2013, contiene una gama de instrumentos de autoridad (Hood,1986) ligados a la carta constitucional, que integran una vasta normativa y una copiosa jurisprudencia dirigida por un lado, a fomentar la microempresa y por el otro, a resguardar a la población en situación de vulnerabilidad como: mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes y desplazados, derivándose una relación de interdependencia entre la microempresa y la población objetivo de la política. No obstante, pesan más los requisitos dirigidos al fortalecimiento empresarial, lo cual limita el acceso de los grupos poblacionales que se encuentran en especiales circunstancias de vulnerabilidad, a las políticas de fomento microempresarial, aspecto que también coadyuva a que la unidad económica “microempresa” se convierta en el instrumento hegemónico de la política

La trayectoria del marco legal contemplado para las Mipymes a partir de la Ley 78 de 1988, pasando por la Ley 590 del año 2000 hasta la Ley 905 de 2004, muestra que, aunque se dieron reformas en algunos de los artículos que modificaron aspectos conceptuales y metodológicos en torno a la definición y tamaño de las empresas y en la

creación de mecanismos de intervención para las micro, pequeñas y medianas empresas, al renovar por ejemplo, el concepto de microempresa, e incorporar la noción de “famiempresa”; incluir actividades “agropecuarias”, industriales, comerciales o de servicios, “rurales” o urbanos; e introducir beneficios, para que los planes y programas, se apliquen igualmente a los artesanos colombianos. No existen cambios sustanciales que aborden explícitamente a las microempresas rurales bajo un enfoque diferencial. Es una normativa que recoge los postulados de la Ley 78 de 1988 y se fortalece con las recientes leyes que se dirigen a estimular la competitividad y los mercados externos de las Mipymes en general. Desde luego, las empresas independientemente de su tamaño o zona donde se ubiquen, deberán ajustarse a los parámetros exigidos en el escenario nacional e internacional.

El corpus jurídico propuesto para el desarrollo microempresarial en Colombia, presenta un delineamiento específico, que refuerza una dependencia de la trayectoria jurídica iniciada con el auge microempresarial internacional e implementada en el país a partir de la Ley 78 de 1988. Esto marcó el camino de una política claramente sesgada a impulsar sólo a microempresas que cumplan con los parámetros instaurados en el marco legal. Por supuesto, las microempresas rurales van en contravía de estas características, porque es evidente la brecha que existe entre las microempresas rurales de productores pobres y las microempresas urbanas.

Entonces, ¿Cómo medir con la misma vara los dos contextos? El ámbito normativo no puede abarcar las microempresas de manera homogénea, teniendo en cuenta tan evidentes y marcadas diferencias, por lo que debe partirse de un tratamiento diferenciado bajo la comprensión del escenario en el que se desarrollan, el grupo poblacional que abarcan, sus costumbres, forma de vida, cosmovisión del mundo y demás características necesarias para que el modelo productivo de la microempresa no se quede en el campo teórico sino que se lleve a la práctica, pero, de manera efectiva. La legislación al no tener en cuenta las particularidades y especificidades del contexto rural, ni el perfil que presentan los productores rurales pobres, va en contravía del mandato constitucional, al limitar su acceso en igualdad de condiciones y oportunidades a este tipo de programas.

Las dificultades evidenciadas desde los documentos formales, contrastadas con los testimonios de los funcionarios a diferente nivel, y por la experiencia de los microempresarios, dejan ver, no solo las fallas e improvisaciones de la política en la práctica, sino además, un marco jurídico que influye sobre el comportamiento de los funcionarios, al punto que éstos actúan desde una postura correcta, ceñida al mandato jurídico, aún en contra de sus propias percepciones. El “moldeamiento” de la conducta de los funcionarios en todos los niveles, en una forma de “lógica de lo adecuado” (March y Olsen, 2006), implica que la legislación vigente, aunque no es la más expedita, se convierte en su hoja de ruta para que el “deber ser” ahí contenido y en donde encuentra su desarrollo la política, de alguna manera se plasme en la realidad.

De este modo, los instrumentos de autoridad reafirmaron el sentido y los atributos de la microempresa como generadora de ingresos y empleo, por encima de los instrumentos dirigidos a la población vulnerable, lo cual va en contravía del propósito fundamental de la política de mejorar el nivel de vida de los productores rurales pobres. Esto reafirma que el instrumento ejerce una coerción bastante fuerte en la estructuración de la política.

#### *La instrumentación de la política y los actores*

La instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural 1997-2013 en Colombia, ofrece un ejemplo contundente del sentido que adquieren los instrumentos en las políticas. El Estado materializó su intervención con una serie de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, que construyeron un camino institucional y político para el fortalecimiento microempresarial en el país. En este proceso, el punto de partida de la “microempresa”, se dio con la institucionalización del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM) en el período 1984-1997, un instrumento de organización clave, que recibe la herencia institucional y política del contexto internacional. A partir de ese momento, la dependencia hacia la microempresa se construye progresivamente, e incorpora planes y programas que se van encadenando y “enmascarando” con diferentes nombres (Pademer, Oportunidades Rurales,

Construyendo Capacidades Empresariales Rurales), que tejieron el camino de acuerdo con el *path dependence* de la microempresa.

El proceso de instrumentación de la política indica numerosos mecanismos de “rendimientos crecientes” plasmados en una serie de cambios marginales que tienen que ver con ajustes metodológicos y operativos de los programas que no lograron cambiar la política ni superar los condicionantes legislativos para llegar de manera directa y diferenciada a la población rural pobre, ni mucho menos transformaron la esencia y los atributos de la “microempresa”. Al contrario, aportaron a reafirmar su fuerza restrictiva y sustantiva.

Actores públicos, privados y mixtos, salen a la luz en la instrumentación de la política. Estos no permanecen neutros ni pasivos, e interactúan a nivel internacional, nacional, departamental y local. Entre ellos, el BID se constituye en el actor internacional pionero en el campo del fomento microempresarial en la región. El SENA y la Fundación Carvajal, como actores nacionales, sentaron las bases operativas y metodológicas para poner en marcha la microempresa en el país. Posteriormente, el FIDA y Procasur, asumen un rol determinante en el diseño e implementación de los programas dirigidos a la microempresarial rural. El primero, al otorgar los empréstitos para el funcionamiento de los programas y marcar junto a Procasur, sus pautas técnicas y operativas. No es casual entonces que tanto Pademer como Oportunidades Rurales, se hayan conformado en su mayoría, con los mismos funcionarios, ya que en manos de Procasur estuvo la selección de los profesionales, a pesar que se realizaron convocatorias públicas a nivel nacional. Esto deja ver que al igual que la microempresa, los actores también pueden trascender en el tiempo y coadyuvar a reforzar la hegemonía del instrumento en la política.

El Estado continúa siendo el actor principal de la política, al representar la dimensión normativa y prescriptiva. En ese sentido, direccionó, reguló y coordinó los programas desde la instancia central, mediante una gobernanza jerárquica. Sin embargo, su forma tradicional de operar se transforma a modo de una cogobernanza o gobernanza cooperativa, en la cual si bien no traslada su poder plenamente, sí propicia escenarios de participación descentralizada, como se pudo apreciar con la constitución de los comités regionales y locales (Crear y Coloca) establecidos en Oportunidades

Rurales. Esto refleja una transformación en las relaciones entre el Estado y la sociedad, al involucrar instrumentos de acción pública cada vez más desregularizados, coordinados y concertados.

*La instrumentación en lo local: del formalismo a la realidad*

La instrumentación de la política en el escenario local, indica cambios en la forma de operar tanto de Pademer como de Oportunidades Rurales. Con Pademer, en un primer momento, instancias como las Cámaras de Comercio, ONG y las gobernaciones departamentales, fueron las interlocutoras entre el proyecto y los microempresarios. En su última etapa, aunque operativamente el proyecto siguió apoyado en las instancias regionales, los microempresarios tuvieron una participación más clara porque ejecutaron directamente sus propuestas, supervisados por interventores y auditores externos.

Con Oportunidades Rurales, los cambios son más notorios, porque reflejan instancias regionales institucionalizadas como el Comité de Calificación (Coloca) y el Comité de Asignación de Recursos (Crear), que involucran actores mixtos, y facilitan la participación de los microempresarios en la presentación y sustentación de sus propuestas. Sin embargo, dichos esfuerzos no fueron suficientes porque son operativos. Los microempresarios no participaron en el diseño de los programas. En ese marco, la política sigue siendo concebida e implementada bajo una mirada *top down*, con un marcado direccionamiento extranjero y con la importación de mecanismos que desconocen la realidad en que se desenvuelve la población rural pobre colombiana.

La experiencia de las seis microempresas de la Región Caribe de Colombia, plasma que la interacción entre el Estado y los beneficiarios de la política, fue mediada por unas dimensiones institucionales que establecieron las reglas de juego formales para la puesta en marcha de los programas en el escenario local. A partir del marco jurídico en el que se encuentra inscrita la política, condensado en la ley 590 del año 2000, Pademer y Oportunidades Rurales, incorporaron requisitos acordes a la normativa e introdujeron dimensiones institucionales para la constitución de las microempresas y para la incorporación de la población objetivo de la política.

En ese sentido, los dos programas acogieron por un lado, los requisitos establecidos para la constitución legal de las microempresas, aunque en el caso de Pademer, no se requirió que las organizaciones tuvieran experiencia asociativa previa. En cambio, en Oportunidades Rurales, las organizaciones rurales sí debieron acreditar por lo menos, tres años de trabajo previo y de constitución legal. Por otro lado, los dos programas incluyeron en su población objetivo a población vulnerable. Pademer, se dirigió a campesinos, especialmente mujeres y jóvenes. Oportunidades Rurales, a mujeres, jóvenes, indígenas, afrocolombianos y desplazados. Por lo tanto, la constitución legal de las organizaciones, así como los atributos de “ser mujer”, “ser joven”, “ser indígena”, “ser afrodescendiente”, o “ser desplazado”, se constituyeron en las dimensiones institucionales o variables jerarquizadas de la política.

En la práctica, las experiencias de las microempresas de la Región Caribe, indican que efectivamente, las dimensiones institucionales, sí repercutieron notablemente en la instrumentación de la política en lo local, al condicionar la participación efectiva de los microempresarios, por varios tópicos, entre los cuales se destacan: la adecuación de la demanda a la oferta; el desconocimiento del escenario rural; y, el desvío de los propósitos de la política.

En el primer punto, las entidades encargadas de coordinar la política a nivel departamental y municipal como gobernaciones, cámaras de comercio y alcaldías, seleccionaron y en otros casos, conformaron organizaciones microempresariales acordes a los requisitos emanados en el marco jurídico de la política, o sea, adecuaron la demanda a la oferta.

En el segundo punto, los programas no tuvieron en cuenta las particularidades y especificidades en las que se desenvuelven los microempresarios rurales. Hubo improvisación en la conformación de las microempresas. Varias de las organizaciones se quedaron en el papel y funcionaron sólo mientras duraron los programas. Esto generó lógicas de acción oportunista, en el sentido expresado por Cruz (2010), mediadas a través de rutinas institucionalizadas para el acceso a recursos públicos, camufladas en “nuevas organizaciones”. Así se observó con la experiencia de las confeccionistas del Atlántico. Este problema no ha sido detectado por el Estado colombiano, porque sigue

cofinanciando proyectos a los mismos actores, como lo hizo posteriormente a través del Fondo Fomipyme. No se trataba de seguir el marco jurídico y de conformar microempresas y adjudicar recursos de manera funcionalista, sino, comprender, bajo un lente territorial y diferenciado, las características del contexto y de la población objetivo.

En el tercer punto, una de las premisas de la política señala que el empleo rural se promueve a través del fortalecimiento de las capacidades empresariales, y a partir del mismo, se incrementa el ingreso y por lo tanto, se reduce la pobreza. En ese sentido, el instrumento “microempresa” fue apropiado por la política con un objetivo muy claro, “la generación de ingresos y empleo para la superación de la pobreza rural”. En la práctica, esto no se cumplió ni con la intervención de Pademer ni con Oportunidades Rurales, porque ninguna de las experiencias tratadas, generó o genera empleo, mucho menos ingresos para ser autosostenibles. Aspectos que incidieron notablemente en la participación efectiva de los microempresarios en la política.

En términos generales, más allá de los condicionantes que se presentaron con las dimensiones institucionales establecidas en la política, la instrumentación conllevó fallas organizativas, económicas, comerciales y operativas. Las cuales, se atribuyen básicamente, a que la mayoría de las microempresas no tienen antecedentes de trabajo asociativo ni tampoco solidez en sus emprendimientos colectivos. Con este punto de partida, es evidente que los condicionantes en las otras áreas son transversales para todas las microempresas, si se tiene en cuenta que muchas de las microempresas se conformaron por requerimiento de la política. Entonces, ¿cómo pretender que organizaciones sin bases organizativas sólidas ni prácticas microempresariales, superen la pobreza?

Las externalidades ambientales y logísticas también salieron a relucir. Son variables relevantes, sobre todo en la Región Caribe, afectada por cambios climáticos drásticos y por fenómenos ambientales recurrentes como el fenómeno de la niña, que incide especialmente en las organizaciones de agricultores. A esto se une, la ubicación de las microempresas, la mayoría se sitúan en veredas y caseríos con limitaciones

tecnológicas que restringen el acceso a la información. Todo esto también contribuye a obstaculizar la participación de los microempresarios.

Aunque las microempresas no generaron ingresos ni empleo, cabe mencionar que los programas sí fomentaron y dejaron capacidades en otros aspectos. En el plano técnico y comercial, muchos microempresarios fortalecieron habilidades y destrezas a nivel individual o grupal. En el plano organizativo, promovieron mecanismos de fortalecimiento intragrupal con la constitución de comités de compras, comités de control de calidad, fondos rotatorios, entre otros. En el plano institucional, se fortalecieron redes de apoyo y colaboración, que han orientado el comportamiento de algunos microempresarios alrededor de un interés específico, como el caso de la Red establecida por las confeccionistas, que a pesar de no tener antecedentes de trabajo asociativo, se unen en torno a un objetivo común: la captación de recursos. O la Red de productores de EAT Progreso en el Campo, que se conformó con el interés de reactivar su actividad productiva y enfrentar las externalidades ambientales.

En definitiva, la instrumentación de la política en lo local, dejó leer que el instrumento “microempresa”, se superpone al objetivo general de la política, al moldear la acción pública hacia la consolidación microempresarial (objetivo específico) y se adapta al contexto rural colombiano, sin tener en cuenta las especificidades y particulares de este escenario, con unas dimensiones institucionales que obstaculizan la participación efectiva de los microempresarios. Esto indica lo que la política quiere que sea, y no, como realmente lo quieren los destinatarios de la política. Todo esto, condiciona la participación de la sociedad rural aquí y en cualquier lugar del mundo.

### **Conclusión Final**

La política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el periodo 1997-2013, movilizó una serie de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, que contribuyeron a reforzar la hegemonía de la microempresa en la política. Mediante una “dependencia de la trayectoria” institucional y política, inscrita desde el marco internacional, la microempresa se “enmascaró” por medio de planes y programas

interdependientes en una línea de tiempo de tres décadas, que condujo a que la microempresa se convierta en el instrumento sustantivo y estructurador de la política, llegando incluso a sobrepasarla. En consonancia con ello, se concluye que el fortalecimiento microempresarial ha resultado clave para la generación de ingresos y empleo, a la vez que ha tenido un peso decisivo en el avance de las políticas de mejoramiento de la calidad de vida de la población rural pobre colombiana. Se corrobora así que el instrumento de acción pública es portador de valor y se constituye en una forma condensada del conocimiento sobre el control social y la manera de ejercerlo.

### **La entrada a nuevas investigaciones**

Esta tesis abre nuevos interrogantes y posibilidades para futuras investigaciones en materia neoinstitucional. Aporta con pistas interesantes sobre el papel que juegan los instrumentos vistos como “instituciones” en la acción pública y en las políticas públicas, al interpretar una problemática y regularla. Tomando como referencia la experiencia colombiana, se podría examinar de manera comparada, la incidencia de los instrumentos en otros países. Así, cabe preguntarse entre otras cosas, ¿Cómo se acogen, se adaptan y se ponen en marcha las políticas de lucha contra la pobreza rural? ¿Qué tipo de instrumentos movilizan? ¿Qué contrastes y coincidencias presentan con el caso colombiano? ¿Cuál ha sido el rol de los actores internacionales en este proceso? ¿Cómo se producen las interacciones entre los actores que intervienen en dichas políticas?

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, Ricardo (2006). "Para una teoría de los estudios territoriales". En: *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, Manzanal, Mabel, et.al (Orgs). Argentina: Ciccus
- ACNUR (2011). Conflicto y desplazamiento en el Caribe. Una apuesta hacia el futuro. Memorias. Barranquilla, agosto 18 y 19.
- Aguilar, Luis Fernando (2011). "Introducción". En: *Política pública*, Aguilar, L.F (Comp.): 9-151. Madrid: siglo xxi editores, S.A. de C.V.
- Alcántara, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura económica, 259 p.
- Alkire, Sabina. (2005). *Valuing freedoms: Sen's capability approach and poverty reduction*. USA: Oxford University Press, 340 p.
- Almanza, Carlos A. (2010). "La nación colombiana, descentralización y desarrollo de la región caribe - análisis de políticas públicas de impacto regional". *Revista Jurídicas CUC* Numero 6: pp. 67 – 81.
- Amaya, Ma. De Lourdes (2007), "La importancia de las instituciones en la gestión del agua". *Gaceta CONCYTEG*, No. 28, noviembre. México: Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato.
- Arriagada, Camilo (2000), "Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano". *Medio Ambiente y Desarrollo*, Serie 27, octubre. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL-ECLAC.
- Balcázar, Álvaro, López N, Orozco M y Vega M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su reforma Agraria*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Barba, Carlos (2006). "La reforma social y el régimen de bienestar mexicano", Cap. V. En: *política y políticas públicas en los procesos de reforma en América latina*, Franco y Lázaro (Coord.): 448 p. Argentina: Editorial Miño y Dávila,
- Barba, Carlos y Enrique Valencia (2013). "La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales". *Revista. Uruguay de Ciencias. Política*. [Online], Vol.22, n.spe, pp. 28-54.
- Barneche, Pablo, et.al. (2010). "Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina". *Entrelíneas de la Política Económica* 26 (4):31-41. Disponible en línea:[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15399/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15399/Documento_completo.pdf?sequence=1). Consultado el 16 de abril del 2014
- Belik, Walter (2007). "Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria". Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, Canada September 5-7.
- Berry, Albert (2002). "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?". *Revista de economía institucional*, primer semestre, año/vol. 4, número 006: pp.24-70. Bogotá: Universidad Externado de Colombia,
- BID (2001). *Informe Anual Sobre el Desarrollo de la Microempresa 2000*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (Dir.) (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Primera edición en castellano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Boltvinik, Julio y Alejandro Marín (2003). "La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes". *Comercio Exterior* 53 (5): 473-484.
- Boron, Atilio (2003). "La sociedad civil después del diluvio neoliberal". En: *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Emir Sader y Pablo Gentili

- (Comps.): 192p. Buenos Aires: Editorial CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/trama/boron.rtf>. Consultado el 15 de diciembre del 2013.
- Botero, Sandra. (2006). "La reforma constitucional de 1936, el Estado y las políticas sociales en Colombia". *Anuario colombiano de historia social y de la cultura* No. 3: pp. 85-109.
- Bustelo, Eduardo (2000). "Políticas sociales: Aproximación desde la Política". En: *Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Hintze, S. (Comp.). Buenos Aires: Eudeba.
- Bustelo, María (2003). "¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?". En: *La evaluación de acción de las políticas públicas*, Bañón Martínez (Comp.): pp. 13-33. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica, 447 p.
- Canto, Manuel (2011). "Introducción". En: *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Canto, Manuel (Comp.): pp. 9-252. Madrid: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1972). "¿Teoría de la dependencia o análisis concreto de situaciones de dependencia?". *Revista Comercio Exterior*, vol. XXII, núm. 4, abril.
- Cartier, William y Jaime Forero (1990). *Planificación agrícola y rural en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 122 p.
- CEPAL (2000). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. LC/G.2096, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 311p.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Pobreza, desigualdad y ciclo de vida". Capítulo I, *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 84p.
- CODHES (2010). "¿Salto Estratégico o salto al vacío?". *Boletín informativo* No. 76.
- \_\_\_\_\_ (2012). "Incremento en vulneraciones a los derechos humanos: el desplazamiento masivo y la situación indígena". *Boletín informativo* No. 80.
- Cohen Ernesto y Rolando Franco (2006). "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias". En: *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, Cohen, Ernesto y Rolando Franco (Comps.):pp. 23-84. México: Flacso, SEDESOL.
- Commaille, Jacques. "Sociología de la acción pública". En: *Diccionario de políticas públicas*, Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (Dirs.): 514p. Primera edición en castellano: marzo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Comim, Flavio (2008). "Measuring capabilities". In: *The capability approach: concepts, measures and applications*, Comim, Flavio, Mustaffa Quizilbash y Sabina Alkire (Eds.): pp. 157-201. Cambridge: University Press.
- Cornia, Giovanni, Richard Jolly and Frances Stewart (Eds.) (1987). "Adjustment with a Human Face". Volume 1, *Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Cornwall, Andrea (2003). "Whose voices? Whose choices? Reflections on gender and participatory development". *World Development* (31), 8: 1325-1342
- Correa, Néstor Raúl (1996). "Título XI de la organización territorial. Constitución Política de Colombia, comentada por la Comisión Colombiana de Juristas". Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 215p.
- Cruz, César. (2010). "Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas". *Revista Electrónica Encrucijada*. México: Centro de Estudios en Administración Pública Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chambers, Robert (1994). "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal". *World Development*, Vol. 22, No. 7: pp. 953-969.

- Dagum, Camilo (1964). “La Integración y el Crecimiento Económico en América Latina”. *Desarrollo Económico* Vol. 4, No. 14/15, América Latina 2 (Jul. - Dec.), pp. 237-262. Article Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3465854>.
- DANE (2005). *Manual Técnico General. Censo 2005*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- \_\_\_\_\_ (2013). “Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2012”. *Boletín de Prensa*, 18 de abril. Documento en línea: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_20122.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_20122.pdf). Consultado el 12 de febrero de 2014.
- \_\_\_\_\_ (2014a). “Pobreza monetaria. Año móvil Julio 2013-Junio 2014”. *Boletín Técnico Prensa*, 15 de septiembre. Documento en línea: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_mon\\_jul13\\_jun14.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_mon_jul13_jun14.pdf). Consultado el 15 de febrero de 2015
- \_\_\_\_\_ (2014b). “Producto Interno Bruto Primer Trimestre de 201. Principales resultados”. Junio. Bogotá: DANE. Documento en línea: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen\\_PIB\\_Itrim14.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen_PIB_Itrim14.pdf). Consultado el 15 de febrero de 2015.
- \_\_\_\_\_ (2015). “Reloj de población”. Documento en línea: [https://www.dane.gov.co/reloj/reloj\\_animado.php](https://www.dane.gov.co/reloj/reloj_animado.php). Consultado el 17 de marzo de 2015.
- DNP (2004). “Programa Empleo en Acción: condiciones iniciales de los beneficiarios e Impactos de corto plazo”. *Serie Evaluación de Políticas Públicas* N° 2.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio 2005*. Bogotá: Diseño Ltda.
- \_\_\_\_\_ (2006). “Programa Familias en Acción: impacto del programa a un año y medio de su Ejecución”. *Serie Evaluación de Políticas Públicas* N° 4.
- \_\_\_\_\_ (2008a.). “Programa Empleo en Acción: impacto del programa sobre los beneficiarios y sus familias”. *Serie Evaluación de Políticas Públicas* N° 5.
- \_\_\_\_\_ (2008b.), Evaluación de políticas públicas. Subprograma Jóvenes en Acción. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- \_\_\_\_\_ (2014). Reporte global de competitividad 2014-2015. Foro Económico Mundial Síntesis de Resultados para Colombia. Documento en línea: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Documento\\_FEM\\_2014.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Documento_FEM_2014.pdf). Consultado el 15 de febrero del 2015
- Díaz-Granados, Sergio (2011). *Expogestión Caribe*. Barranquilla: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Dirven, Martine (2007). “Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala”. *Serie desarrollo productivo* (183).
- Econometría (2006). *Evaluación de impacto de una muestra de proyectos del Programa de Apoyo a la Microempresa Rural –Pademer-*. Informe final, enero, 26. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- El Espectador (2009). “Tumban el estatuto de desarrollo rural”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo128983-tumban-estatuto-de-desarrollo-rural>. Consultado el 1 de junio del 2012.
- El Tiempo (2008). “Otra vez, la tierra”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4184279>. Consultado el 5 de junio de 2012.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Programa Agro Ingreso Seguro ha beneficiado a hijos de políticos y reinas de belleza”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/CMS-6185730>. Consultado el 5 de junio de 2012.

- Escobal, Javier y Carmen Ponce (2000). "Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural en América Latina". Encuentro de Altos Directivos contra la Pobreza Rural, Santiago de Chile, 27 y 28 de enero del 2000. Documento en línea: <http://www.eclac.cl/ddpeuda/pdf/escobal.pdf>. Consultado el 15 de agosto de 2013.
- Escobar, Luís Javier (1998). "El Estado Colombiano en los Noventa: Entre la Legitimidad y la Eficiencia". *Revista de Estudios Sociales*, No.01. Colombia: Universidad de los Andes, Bogotá (56-60).
- Espinosa Aarón y Nadia Kruscalla (2004). "Pobreza y calidad de vida en la costa caribe colombiana, 1997 y 2003". *Cuadernos Regionales* No. 3.
- Fajardo, Darío (2004). "El conflicto armado y su proyección en el campo". En *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Cárdenas, Martha y Manuel Rodríguez (Eds.): pp. 67-103, Bogotá: Foro Nacional Ambiental/FESCOL.
- \_\_\_\_\_ (2011). "¿Luz al final del túnel? Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014". Documento en línea: <http://www.wilsonarias.com/images/banners/Luz%20al%20final%20del%20t%C3%BAnel%20Comentarios%20al%20PND%20Dar%C3%ADo%20Fajardo.pdf>. Consultado el 15 de noviembre de 2012
- \_\_\_\_\_ (2012). *Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas públicas en zonas rurales de América Latina*. Santiago de Chile: FAO, 123p.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina*, Tomo 1. Santiago de Chile: FAO, 308p.
- Farné, Stefano (2002). "Políticas de mercado de trabajo en un país en crisis. El caso de Colombia". Parte I: La administración Pastrana. *Cuadernos de Trabajo* 4.
- Fernández, Ana Mar (2006). "El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis en el proceso de integración europea". Documento en línea: [https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2007/hdl\\_2072\\_4250/46\\_Ana\\_Mar\\_Fernandez.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2007/hdl_2072_4250/46_Ana_Mar_Fernandez.pdf). Consultado el 15 de julio de 2012.
- FIDA (2002). "Financiación del desarrollo. La dimensión rural". Documento presentado por el FIDA en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey, México, 18-22 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (2004). "Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú". Evaluación temática. Informe No. 1497-PE, junio de 2004
- \_\_\_\_\_ (2011). Informe sobre la pobreza rural 2011. Nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Roma: Quintily.
- FOPENCOL (2005), "Retos y desafíos del sector de la microempresa en Colombia: tres aportes conceptuales". *Documentos de trabajo* No. 13, julio.
- Fontaine, Guillaume (2007). *El precio del petróleo: conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO Sede Ecuador-IFEA- Abya Yala, 529 p.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO Sede Ecuador-Abya Yala-Instituto de Estudios Peruanos, 321 p.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Introducción al análisis de políticas públicas* (Por publicarse). Quito: FLACSO- Sede Ecuador.
- Fresneda, Oscar, Jorge González, Miguel Eduardo Cárdenas y Libardo Sarmiento (2009). *Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas*. PNUD: RLA/92/009.
- Fundación Carvajal (2011). "Historia de la Fundación Carvajal". Documento en línea: <http://www.carvajal.com/fundacion-carvajal-2>. Consultado el 20 de abril del 2013.
- Gallart, María Antonia (2002). "Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina". *Documento de Trabajo* N°7. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

- Gamarra, José R. (2007). "Pobreza rural y transferencia de tecnología en la Costa Caribe". *Documentos de trabajo sobre economía regional*, No. 89, abril.
- Gigli, Juan Manuel (1999). "Neoliberalismo y ajuste estructural en América Latina". *Revista del Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo*, volumen 1, Año 1, Mayo, pp. 1-27.
- Giraldo, Cesar Augusto (2002). "Globalización especulativa. Crisis del sector agropecuario". En: *Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria. Un Reto para Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, RESA.
- Guerrero, Víctor (2001). "Estado y sociedad civil: limitaciones de política en la nueva cuestión social". *Revista de Ciencias Sociales* No. 0011
- González, Hernando (2005). "Evolución del sector agrícola en el departamento del meta y los llanos orientales 1991 – 2003". *Ensayos sobre economía regional*. Bogotá: Centro Regional de Estudios Económicos Villavicencio. Banco de la República de Colombia, Bogotá, septiembre, 1-105.
- Grossman, Emiliano (2009). "El actor en el análisis de las políticas públicas". En: *Diccionario de políticas públicas*, Boussagnet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (Dirs.): 514p. Primera edición en castellano: marzo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Gulli, Hege (1999). *Microfinanzas y pobreza*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- GTZ (2009). *Manual de la Micro, Mediana y Pequeña Empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas*. San Salvador: GTZ-CEPA- Centromipyme, 105p.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. USA: Harvard University.
- Helmke, Gretchen and Steven Levitsky (Eds.) (2006). *Introduction, informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 33p.
- Henao, Marta Luz y Olivia Sierra (1987). "El sector informal en Colombia: realizaciones y posibilidades". *Lecturas de Economía* enero-abril, No. 22: pp. 73-131.
- Hernández, Gustavo (1999). "El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia". *Revista de Estudios Sociales* No. 4:pp.80-91.
- Hoddinott, John (2002). "Participation and Poverty Reduction: An Analytical Framework and Overview of the Issues". *Journal of African economies*, volume 11, number 1: pp. 146–168.
- Hood Christopher (1986). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House, 178p.
- \_\_\_\_\_ (1998). *The art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 261p.
- Jolly, Jean-François (2005). "Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? a propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002", *Papel Político* No. 18: pp. 137-154.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Gobernar mediante instrumentos. Algunas reflexiones sobre el "instrumento metrovivienda como parte de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá" *Ciencia Política*, N° 3 enero-junio.
- Howlett, Michael (1991). "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations: National Approaches to Theories of Instrument Choice". *Policy Studies Journal* (19): pp 1-21.
- Howlett, Michael and M. Ramesh (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press, 311p.
- Ibáñez, Ana María y Pablo Querubín (2004). "Acceso a tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia". *Documento CEDE*, 114p.

- Irvin Renée A. and John Stanburry (2004). "Citizen Participation in Decision Making: ¿Is It Worth the Effort?" *Public Administration Review*, 64 (1): 65p.
- Jaramillo, Patricia (2006). "Pobreza rural en Colombia". *Revista Colombiana De Sociología* v. 27 fasc.1 p.47 – 62.
- Kageyama, Ángela and Rodolfo Hoffmann (2006). "Poverty in Brazil: a multidimensional perspective". *Economía e Sociedade*, (15) 1: pp. 79-112.
- Khan, Mahmood (2001). "La pobreza rural en los países en desarrollo. Su relación con la política pública". *Temas de economía*, (26): pp 1-15.
- Kanbur, Ravi and Lyn Squire (1999). *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions*. Washington D.C.: World Bank
- Kaufmann, Friedrich y Tesfayobannes, Mengsteab (1997). "Una política de promoción efectiva de las Pyme como un elemento de reorientación económica en países en desarrollo". *Contribuciones*, XIV (53): 167 p.
- Kay, Cristóbal (2007). "Pobreza rural en América Latina: teorías y estrategias de desarrollo". *Mexicana de Sociología*, (69), 1: 69-108.
- \_\_\_\_\_ (2009). "Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?". *Mexicana de Sociología*, (71): 4, pp. 607-645.
- Kooiman, Jan (1993). "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity". In: *Modern Governance: New Government Society Interactions*, Jan Kooiman (Ed.): pp 35-48. Londres. Sage
- \_\_\_\_\_ (2005). "Gobernar en gobernanza". En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo (Eds.): pp 57-82. Madrid: Ministerio de Administraciones públicas de España, Instituto Nacional de Administración Pública
- Laderchi, Caterina, Saith, Ruhi and Stewart, Frances (2003). "Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches". *Working Paper*, (107).
- Lascombes, Pierre and Patrick Le Galès (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance*, 20 (1): 1-21.
- \_\_\_\_\_ (2009). "Instrumento". En: *Diccionario de políticas públicas*, Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, (Dir.): 514. Primera edición en castellano: marzo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2012). "A ação pública abordada pelos seus instrumentos". *Revista Pós ciencias sociais*, v.9, n.18, jul/dez.
- Liendo, Mónica G. y Adriana Martínez (2001). "Asociatividad. Una alternativa para el desarrollo y Crecimiento de las Pymes". *Sextas Jornadas Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*. Bogotá: Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía.
- Linder H. Stephen y Guy Peters (1993). "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos" *Gestión y Políticas Públicas*, volumen II enero-julio.
- Lizarazo, María Oliva (2002). *Microempresa para una Opción Debida de Vida Económica, Política y Social. La Experiencia del Proyecto de apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural – Pademer-*. Bogotá: Instituto Interamericano de Cooperación Para la Agricultura, 95p.
- \_\_\_\_\_ (2009). "Taller de análisis de la estrategia política del Programa Oportunidades Rurales". Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-IICA- Documento no publicado.
- López, Diego (2012). "Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones? Disertación de la maestría en Ciencias Económicas. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- López, Hugo y Jairo Nuñez (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia Diagnóstico y estrategias*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- Lora, Eduardo, José Antonio Ocampo, Roberto Steiner (Comp.) (1994). *Introducción a la macroeconomía Colombiana*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores. 3ª. Edición, 265p.
- Llambí, Luís y Edelmira Pérez (2007). “Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana”. *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural* 4(59): pp. 37-61.
- Machado, Absalón (2003). “Colombia: la Red de Solidaridad Social”. En: *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. Seminario y conferencias* No. 27. Santiago de Chile: Cepal, Rimisp, FAO.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto agrario y conflicto”. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.piupc.unal.edu.co/catedra01/pdfs/AbsalonMachado.pdf> . Consultado el 04 de junio de 2013.
- Maldonado, Pedro (2007). “Políticas sociales adecuadas y capital social: ingredientes para superar la pobreza”. *Revista OIDLES* (1):1. Documento en línea: <http://www.eumed.net/rev/oidles/01/Maldonado.htm>. Consultado el 15 de julio de 2012.
- March James y Johan P. Olsen (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- \_\_\_\_\_ (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- \_\_\_\_\_ (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE.
- \_\_\_\_\_ (2006). “The Logic of Appropriateness”. In: *The Oxford Handbook of Public Policy*, Moran, Michel, Martín Rein and Robert Goodin (Ed.): pp. 689-708. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, David y Gerry Stocker (1997). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Ed. Alianza.
- McNamara, Robert (1973). “The Nairobi speech. Address to the Board of Governors. Nairobi, Kenya”. Disponible en: [http://www.juergbuergi.ch/Archiv/EntwicklungspolitikA/EntwicklungspolitikA/assets/McNamara\\_Nairobi\\_speech.pdf](http://www.juergbuergi.ch/Archiv/EntwicklungspolitikA/EntwicklungspolitikA/assets/McNamara_Nairobi_speech.pdf). Consultado el 22 de agosto del 2013.
- Melo, Jorge Orlando (1989). “La constitución de 1886”. En: *Nueva Historia de Colombia*, vol. III. Bogotá: Editorial Planeta.
- Meertens, Donny (2002). *Encrucijadas urbanas. Población desplazada en Bogotá y Soacha: Una mirada diferenciada por género, edad y etnia*. Bogotá: ACNUR.
- Mendíaz, María Graciela (2004). *El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Argentina: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- MESEP (2011). “Declaración Comité de Expertos, Septiembre 1º 2011. Nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria y cifras de pobreza extrema, pobreza y desigualdad 2002-2010”. Bogotá: Departamento de Planeación Nacional. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=DXInD1TENEU%3Dytabid=337>. Consultado el 10 de noviembre del 2013.
- Minagricultura (2000). *Proyecto Pademer: creando riqueza a través de la microempresa rural*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Minambiente (2012). *Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos*. Bogotá: República de Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- Molano, Alfredo (2013). *Dignidad campesina. Entre la realidad y la esperanza*. Bogotá: Icono Editorial Ltda., 112p.
- Molano, Diego (2010). “Hacia el mejoramiento de la política social en Colombia”. Disponible en: <http://www.fondoespanapnud.org/2010/04/hacia-el-mejoramiento-de-la-politica-social-en-colombia-articulo-del-alto-consejero-presidencial-para-la-accion-social-y-la-cooperacion-internacional-de-colombia-diego-molano/> . Consultado el 1 de noviembre del 2013.
- Montufar, César (2002). *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo. Un análisis desde su retórica*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, C. E. Nacional, 258p.
- Morley, Samuel (2003). “Estudios de caso de programas de lucha contra la pobreza en América Latina”. *Seminario y conferencias* No. 27.
- Muller, Pierre (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, tercera edición, 214pp.
- North, Lissa (2008). “Neoliberalismo versus programa rural: Temas principales”. En: *Desarrollo rural y neoliberalismo*, North, Lissa y John D. Cameron (Eds.). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y Corporación Editora Nacional.
- ONU (2011). *Objetivos Desarrollo del Milenio*. Informe 2011. Nueva York: Naciones Unidas, 67p.
- Ortiz, Carlos Humberto y José Ignacio Uribe (2007). “Hacia un modelo de desarrollo incluyente para el Valle del Cauca”. *Estudios Gerenciales*. vol.23 no.102, Jan. /Mar.
- Ostrom, Elinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones*. México: UNAM, FCE.
- Palier, Bruno (2009). “Path dependence (dependencia de la trayectoria recorrida)”. En: *Diccionario de políticas públicas*, Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinrt (Dir.): 514 p. Primera edición en castellano: marzo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pérez, Edelmira y Manuel Pérez (2002). “El sector rural en Colombia y su crisis actual”. *Cuadernos de Desarrollo Rural* N° 48. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.
- Peticara, Marcela (2012). “Introducción. El combate contra la pobreza y desigualdad. Lecciones y propuestas de política”. En: *Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina*. Brazil: Programa SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer.
- Peters, B. Guy (2007). “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 39.
- \_\_\_\_\_ (2003). *El Nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa, Barcelona, 256 p.
- \_\_\_\_\_ (1998). “The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to Center?” Disponible en: [www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters\\_f.pdf](http://www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf). Consultado el 20 de abril del 2014.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008). “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.17, no.1: p.7-38
- Pierson, Paul (1993). “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change”. *World Politics*, 45 (4):pp. 595-628.
- Pineda, Javier (1988). “El Plan de la Microempresa: agotamiento de modelos ineficientes”. INNOVAR revista de Ciencias Administrativas y Sociales, No. 12, julio-diciembre.
- Piore, Michael J. and Charles F. Sabel (1984). *The Second Industrial Divide*. New York: Basic books, 354p.

- PNUD (2007). “Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza”. Disponible en: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP\\_HRBA\\_SP.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP_HRBA_SP.pdf). Consultado el 23 de agosto de 2013
- \_\_\_\_\_ (2010). “Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano”. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/capitulos/>. Consultado el 28 de agosto de 2012
- \_\_\_\_\_ (2011). “El Caribe colombiano frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”. Disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=jDa-1--&x=59496#.UxIHRNiyF6E>. Consultado el 15 de septiembre del 2013
- \_\_\_\_\_ (2014). “Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”. Disponible en: [http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-hdr2014\\_resumenespanol-2014.pdf](http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-hdr2014_resumenespanol-2014.pdf). Consultado el 134 de febrero de 2015.
- Puyana, Alicia (2001). “Riqueza petrolera, políticas macroeconómicas y la pobreza rural en Colombia”. En: *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Ziccardi, Alicia (Comp.): 464 p. Argentina: CLACSO.
- Qinche, Manuel (2011). “La constitución política cumple 29 años, ha tenido 29 reformas”. *El universal.com.co*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/constitucion-politica-cumple-20-anos-ha-tenido-29-reformas-27817>. Consultado el 3 de junio de 2013
- Rama, Germán (2001). “Las políticas sociales en América Latina”. Ponencia presentada en el seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, 28 y 29 de agosto, Santiago de Chile.
- Ramírez, Jaime (1998). *El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) de Colombia. Un análisis desde la perspectiva de su desarrollo institucional*. Lima: OIT, 50p.
- Red de Solidaridad Social (RSS) (1995). *Red de Solidaridad Social. Una Estrategia de Desarrollo Social y Humano*. Santa Fe de Bogotá: Presidencia de la República
- Reddy, Sanjay (2011). “The Emperor’s New Suit. Global Poverty Estimates Reappraised”. In: *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies*, Sundaram, Jomo Kwame and Anis Chowdhury (Eds.): 240p. Bloomsbury Publishing PLC.
- Redondo, Eugenia (2008). “Los mártires de la palma africana”. Disponible en: [http://www.soitu.es/soitu/2008/10/16/actualidad/1224148622\\_638645.html](http://www.soitu.es/soitu/2008/10/16/actualidad/1224148622_638645.html). Consultado el 5 de junio del 2013
- Reid, J. Norman (2002). “Poverty, Race and Community in Rural Places: The Empowerment Approach”. Prepared for presentation at the 2002 International Community Development Society Conference, Cleveland, Mississippi.
- Restrepo Salazar, Juan Camilo (2012). *Informe de Rendición de Cuentas gestión 2012 – 2013*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Riddell, Roger (2007). *¿Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University. Press, 505 pp.
- Robeyns, Ingrid. (2008). “Sen’s capability approach and feminist concerns”. In: *The capability approach: concepts, measures and applications*, Comim, Flavio, Mozaffar Quzilbash, and Sabina Alkire (Eds.):634p. Cambridge University Press.

- Roth, André- Noël (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Décima Edición actualizada. Bogotá: Ediciones Aurora, 292p.
- \_\_\_\_\_ (2009a). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 232p.
- \_\_\_\_\_ (2009b). “La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la Red de Apoyo Social”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 45. (Oct. 2009): p. 24-39. Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2007). “Enfoques y teorías para el análisis de políticas públicas”. En: *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 350 p.
- Roth, André- Noël y Gloria Molina (2008). “Introducción”. En: *Políticas Públicas en Salud: aproximación a un análisis*, Molina, Gloria y Gustavo Cabrera (Comp.):pp. 3-6. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Salamon, Lester (1981). "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Public Action." *Public Policy* 29(3) (1981):255-275.
- \_\_\_\_\_ (2002). *The tools of government*. New York: Oxford University Press.
- Santos, Juan Manuel (2011). *Informe al Congreso*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, Imprenta Nacional, 168p.
- Schreuel, Ingrid (2003). “Desarrollo Local y Equidad de Género”. Ponencia presentada en el Taller PROGENIAL: Integración de género en los proyectos financiados por el Banco Mundial en Centro América, mayo de 2003.
- Schteingart, Martha (2000). *Pobreza y alternativas de equidad Social*. México: El Colegio de México.
- Sen, Amartya (2009). *The idea of justice*. Oxford: University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996). “Capacidad y Bienestar”. En: *La Calidad de Vida*, Sen, Amartya y Martha Nussbaum (Comp.): pp. 154-194. México: Fondo de Cultura Económica
- Skocpol, Theda (1995). “Why I am a Historical Institutionalism”. *Polity*, 28(1):103-06.
- Sotolli, Susana (2002). “La política social en América latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”. *Papeles de población* octubre-diciembre, número 34: pp.43-63.
- Spath, Brigitte (1993). *Small Firms and Development in Latin America, the Role of the Institutional Environment, Human Resources and Industrial Relations*. Geneva: International Institution for Labor Studies, 195p.
- Spicker, Paul, Álvarez, Sonia y Gordon, David (2009). *Pobreza: Un glosario internacional*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 320 p.
- Steinmo, Setev (2009). “Neo-institucionalismos”. En: *Diccionario de políticas públicas*, Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot Pauline Ravinet (Dir.): 514p. Primera edición en castellano: marzo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sundaram, Jomo y Chowdhury, Anis (Eds.) (2011). *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies*. Londres: Bloomsbury Academic
- Tapella, Esteban y María Magdalena Frigerio (2011). “¿Vino viejo en vasijas nuevas? Crédito rural y pequeña agricultura. Aprendizajes a partir del caso del Programa Social Agropecuario en Argentina”. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 8 (67): 17-43.
- Thoenig, Jean-Claude (1997). “Política pública y acción pública”. *Gestión y política pública*, (6) 1: 19-37.
- Tokman, Víctor (1998). “Prólogo”. En: *El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) de Colombia. Un análisis desde la perspectiva de su desarrollo institucional*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 50p
- Torres, Nancy (2008). “La participación en las comunidades rurales: abriendo espacios para la participación desde la escuela”. *Revista Educare* Vol. XII, N° Extraordinario: 115-119.

- Trejo, Pablo (2010). *Contribución a la producción y los servicios a pequeña escala: los sistemas de información gerencial. Organización Latinoamericana de Administración*. Versión electrónica: [http://www.ola-internacional.org/wp-content/uploads/2013/10/LIBRO\\_MIPYME\\_version\\_al\\_15\\_nov\\_completocc.pdf](http://www.ola-internacional.org/wp-content/uploads/2013/10/LIBRO_MIPYME_version_al_15_nov_completocc.pdf)
- Vargas del Valle, Ricardo (2003). “Estudios de caso de programas de lucha contra la pobreza en América Latina”. En: *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. Seminarios y conferencias No. 27.
- Verdera, Francisco. (2007). “La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla.” Cap. 5: Las políticas para enfrentar la pobreza. *Serie Análisis Económico*, (24).
- Victoria, María Teresa y Bernardo Barona (2006). “Microcrédito, Sector Urbano en Colombia y Modelos de Desarrollo y Acumulación”. *Documento de Trabajo* No. 2.
- Vilas, Carlos, (2007). “De la focalización a la integralidad. Cambio de paradigma en las políticas contra la pobreza y la desigualdad”. *Escenarios*, Año 7, N° 12, pp. 34-44
- Webster, Neil (2004) – Understanding the Evolving Diversities and Originalities in Rural Social Movements in the Age of Globalization – Civil Society and Social Movements Program - Paper Number 7 – February – United Nations Research Institute or Social Development.
- Weisbrot, Mark, Dean Baker, Robert Naiman and Gila Neta (2000). *Growth May Be Good for the Poor-- But are IMF and World Bank Policies Good for Growth?* Washington: Center for Economic and Policy Research.
- Yoguel, Gabriel (1998). “El ajuste empresarial frente a la apertura: la heterogeneidad de las respuestas de las pymes”. *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 38, Número Extra 152: pp. 177-198
- Ziccardi, Alicia (2008). “Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI”. *Papeles de Población*, vol. 14, núm. 58, octubre-diciembre: pp. 127-139.
- Zuleta, Luía Alberto (2011). “Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en Colombia”. En: *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina*. Ferraro, Carlo (Comp.): 507p. Santiago: CEPAL.

## DOCUMENTOS LEGALES

Auto 004 de la Corte Constitucional  
 Auto 005 de la Corte Constitucional  
 Constitución Política de Colombia de 1886  
 Constitución Política de Colombia de 1991  
 Conpes 150 de 2012  
 Conpes 3616 de 2009  
 Conpes 102 de 2006  
 Conpes 91 de 2005  
 Conpes 3426 de 2001  
 Conpes 3076 de 2000  
 Conpes 2924 de 1997  
 Conpes 2804 de 1995  
 Conpes 2722 de 1994  
 Conpes 2732 de 1994  
 Conpes 2675 de 1993  
 Conpes 2589 de 1992  
 Conpes 2589 de 1992  
 Conpes 2541 de 1991  
 Conpes 2366 de 1988,

Conpes 2069 de 1984  
Decreto 2133 de 1992  
Decreto 2099 de 1994  
Decreto 1074 de 1997  
Decreto 2569 de 2000  
Decreto 3078 de 2006  
Decreto 4160 de 2011  
Decreto 780 de 2011  
Ley 78 de 1988  
Ley 21 de 1991  
Ley 65 de 1993  
Ley 70 de 1993  
Ley 100 de 1993  
Ley 115 de 1994  
Ley 134 de 1994  
Ley 368 de 1997  
Ley 387 de 1997  
Ley 375 de 1997  
Ley 590 de 2000  
Ley 762 de 2002  
Ley 789 de 2002  
Ley 823 de 2003  
Ley 931 de 2004  
Ley 905 de 2004  
Ley 1014 de 2006  
Ley 1133 de 2007  
Ley 1152 de 2007  
Ley 1190 de 2008  
Ley 1429 del 2010  
Ley 1384 de 2010  
Ley 1431 de 2011  
Ley 1448 de 2011  
Ley 1450 de 2011  
Ley 1531 de 2012  
Ley 1618 de 2013  
Ley 1622 de 2013  
Resolución 08 de 2010  
Sentencia Constitucional SU-510 de 1998  
Sentencia Constitucional C-021 de 1996  
Sentencia Constitucional C-103 de 1996  
Sentencia Constitucional T-025 de 2004

## **PLANES DE DESARROLLO**

PND (1961). Plan General de Desarrollo Económico y Social 1961-1970. Bogotá: Consejo nacional de Política Económica y Planeación y Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

PND (1972). Plan Nacional de Desarrollo “Las cuatro estrategias”. República de Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

PND (1983). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986 “Cambio con Equidad”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

PND (1987). Plan de Economía Social. Planes y programas de desarrollo económico y social 1987-1990. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

PND (1991). Plan de desarrollo económico y social 1990-1994 “La revolución pacífica”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

PND (1994). Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “El salto social” (1994-1998) Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

PND (2010). Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para Todos”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

PND (2002) Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) “Hacia un Estado Comunitario”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

## **ENTREVISTAS INDIVIDUALES**

Roberto Haudry de Soucy, Representante FIDA para América Latina  
Olivier Pierad, Consultor FIDA para Pademer y oportunidades Rurales  
María Oliva Lizarazo Beltrán, exdirectora proyecto Pademer y exdirectora programa Oportunidades Rurales  
Andrés Mora Silva, exfuncionario Pademer y director Programa Oportunidades Rurales  
Carmen Lucía Jaramillo, funcionaria Oportunidades Rurales  
Lucia Isacs, exfuncionaria proyecto Pademer y funcionaria Programa Oportunidades Rurales.  
Amparo Rojas, exfuncionaria proyecto Pademer y funcionaria Oportunidades Rurales y  
Lidia De Arranz, Funcionaria gobernación del Atlántico  
Jaime Artreta, Ex funcionario Alcaldía Juan de acosta  
Funcionario Gobernación del Atlántico  
Funcionario Municipio de Juan de Acosta  
Funcionario Municipio de Juan de acosta  
José Galo, joven rural, Santa Lucía  
María José, Joven rural, Santa lucía  
Flor Edy, joven rural, Santa lucía  
Maria Elvira, joven rural, Santa lucía  
Sandra, joven rural, Santa Lucía

## **ENTREVISTAS GRUPALES**

Asociación Asomucof  
Asociación EAT progreso en el Campo  
Asociación Asoarcho  
Asociación Asoamarsanluis  
Asociación Muarsan  
Asociación Asodemusip  
Asociación Asomet

# **Anexos**

## Anexo1

### SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
ACOPI	Asociación Colombiana de Pequeños Industriales
AIS	Agro Ingreso Seguro
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ANSPE	Agencia Nacional de Superación de la Pobreza
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CMDM	Corporación Mixta Para el Desarrollo de la Microempresa
COLOCA	Comité Local de Calificación
CONAMIC	Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREAR	Comité Regional de Asignación de Recursos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
DRE	Programa Desarrollo Rural con Equidad
DRP	Diagnóstico Rural Participativo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEM	Foro Económico Mundial
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FINURBANO	Fondo de Inversión Urbano
FIS	Fondo de Inversión Social
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONADE	Fondo Nacional de Proyectos al Desarrollo
FSES	Fondo de Solidaridad y Emergencia Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNG	Fondo Nacional de Garantías
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IFI	Instituto de Fomento Industrial
IPH	Índice de Pobreza Humana
LPM	Línea de Pobreza Multidimensional
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MERPD	Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Desigualdad (MERPD).
MESEP	Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MINAGRICULTURA	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

MinCIT	Ministerio de Industria y Comercio
MINAMBIENTE	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
NATO	Nodalidad, Autoridad, Tesoro, Organización
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPORTUNIDADES RURALES	Programa de Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales
PADEMER	Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural
PDC	Plan de Desarrollo Integral Campesino
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PMD	Plataforma Mundial de Donantes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas
PNDM	Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PPP	Programa de Pequeños Proyectos
PRODER	Programa de Desarrollo Rural Territorial
PMUR	Programa Móvil Urbano y Rural
PREALC	Programa de Recuperación de Empleo en América Latina y el Caribe
PROMER	Programa de Apoyo a la Microempresa Rural de América Latina y el Caribe
RAS	Red de Apoyo Social
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
RUE	Registro Único Tributario
RUT	Registro Único Tributario
RSS	Red de Solidaridad Social
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SNC	Sistema Nacional de Cofinanciación

**Anexo 2.**

**Actores entrevistados**

<b>Contexto</b>	<b>Actor</b>	<b>Cargo</b>
<b>Actor Internacional</b>	Roberto Haudry de Soucy	Representante para América Latina del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA-
	Olivier Pierad	Asesor FIDA proyecto Pademer 1997-2007 y Asesor FIDA proyecto Oportunidades Rurales 2007-2010
<b>Actor Nacional</b>	María Oliva Lizarazo	Exdirectora proyecto Pademer 1997-2006 y Directora del programa Oportunidades Rurales 2007-2008
	Andrés Mora Silva	Excoordinador componente servicios financieros proyecto Pademer 1997-2006 y Director programa “Oportunidades Rurales” 2008-actualmente
	Lucía del Pilar Isacs	Exfuncionaria Unidad de seguimiento y Evaluación proyecto Pademer 1997-2006 y responsable Unidad de Seguimiento y Evaluación programa “Oportunidades Rurales” 2007-2012
	Amparo Rojas	Exfuncionaria Unidad de seguimiento y Evaluación proyecto Pademer 1997-2006 y Profesional de apoyo componente servicios financieros programa “Oportunidades Rurales” 2007-2012.
	Carmen Lucía Jaramillo	Coordinadora gestión de Conocimiento Oportunidades Rurales
<b>Actor departamental</b>	Lidia de Arranz	Profesional responsable proyecto Pademer en la gobernación del Atlántico 1997 y 2007 y responsable proyecto Oportunidades Rurales gobernación del Atlántico 2007- actualmente
	Jaime Rodríguez	Asesor Oficina de la gobernación del Atlántico durante proyecto Pademer y Oportunidades Rurales
<b>Actor Municipal</b>	Juan Arreta	Asesor oficina de planeación municipio de Juan de Acosta, departamento del Atlántico
	Pablo Jiménez	Secretario de desarrollo económico municipio de Juan de Acosta, departamento del Atlántico
	Nancio Martínez	
	Álvaro Guzmán	Exfuncionario Alcaldía Juan de Acosta, departamento del Atlántico
		Exasesor y capacitador organizaciones rurales Atlántico 2000-2008
<b>Actores sociales Clave</b>	María, Adriana, Mónica y Fernando	Jóvenes Rurales
	Organización “ASOMET”	Grupo de confeccionistas ubicado en Juan de Acosta

Fuente: Esta investigación

**Anexo 3.**

**Listado de microempresas seleccionadas en la región Caribe de Colombia**

<b>Organización</b>	<b>Ubicación</b>	<b>Beneficiaria</b>
1. Asociación de Mujeres Confeccionistas de San Juan de Acosta – Asomucof -	Municipio de Juan de Acosta (departamento del Atlántico)	Proyecto Pademer
2. Asociación de Artesanas de Chorreras- Asoarcho-	Municipio de Juan de Acosta – corregimiento de Chorreras (departamento del Atlántico)	Proyecto Pademer
3. Empresa Asociativa de Trabajo EAT-progreso en el Campo	Municipio de Santa Lucía (Departamento del Atlántico)	Proyecto Pademer y oportunidades Rurales
4. Asociación de Artesanos Manualidades Similares de la de la Hamaca de San Luis - Asoamarsanluis-.	Municipio de Sampués-corregimiento de San Luís (departamento de Sucre)	Proyecto “Oportunidades Rurales”
5. Mujeres Artesanas de San Luis -Muarsan-	Municipio de Sampués-corregimiento de San Luís (departamento de Sucre)	Proyecto “Pademer”
6. Asociación de Mujeres de Palitos –Asodemusip-	Municipio de Sampués-corregimiento de Santa Inés de Palitos (departamento de Sucre)	Proyecto “Pademer y “Oportunidades Rurales”

**Fuente:** Esta investigación

**Anexo 4.**  
**Microempresas beneficiarias de Pademer y Oportunidades Rurales**

		<b>Oportunidades rurales</b>		<b>Pademer</b>	
<b>No.</b>	<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Organización</b>	<b>Municipio</b>	<b>Organización</b>
1	ANTIOQUIA	SAN VICENTE	1. Asociación de mujeres ciudadanas del nuevo milenio del municipio de San Vicente-Asomilenio	APARTADO	1. Precooperativa de Trabajo Asociado de Recuperación y reciclaje de residuos sólidos. URASÓLIDOS
2	ARAUCA	SARAVENA	2. Asociación de cultivadores de peces Eden - ASOCULTIPEZ EDEN-		
3	ATLANTICO	SANTA LUCIA	3. E.A.T El progreso en el campo	JUAN DE ACOSTA	2. Asociación de artesanías de chorrera -ASARCHO- 3. Asociación de confeccionistas-Asomucof- 4. E.A.T El progreso en el campo
		CAMPO DE LA CRUZ	4. Asociación de artesanos pequeños y medianos empresarios del sur del departamento del Atlántico ASOARTESURPE		
4	BOLIVAR	SAN JACINTO	5. Asociación de artesanos luz y vida - luz y vida hamaca y tejidos	VILLANUEVA	5. Asociación de bolleras y bolleros de Villanueva, Bolívar
		SANTA CATARINA	6. Cooperativa ecotur salinas india catalina - Insatur Ltda.-		6. Precooperativa de Trabajo Asociado "Agroindustrias Turbaco"
		CARMEN DE BOLIVAR	7. Asociación projuventudes para el desarrollo rural de los montes de María – ASOPROMOMA		
5	BOYACÁ	EL ESPINO	8. Asociación de mujeres del espino pura lana		
		SUTATENZA	9. Corporación arte y cultura sutatenzana -		
		RAQUIRA	10. Urdiendo y tejiendo arte campesino E.A.T.		
6	CAUCA		11. Fundación de mujeres forjadoras de futuro – Funfuturo		
		CAJIBIO	12. Asociación de mujeres campesinas de Cajibío –Asomuca- 13. Asociación de productoras avícolas campesinas del municipio de Cajibío – Apravic	SAN SEBASTIAN	7. Asociación indígena yanacona Productora de achira -AIPAS-
		TUNIA	14. Asociación de artesanas de Tunia Cauca – Asoartuc	CALDONO	8. Asociación indígena yanacona Productora de achira -AIPAS- 9. Unión Temporal Anturios de Siberia. 10. Corporación para el Desarrollo de la Sericultura del Cauca-CORSEDA
				SANTANDER DE QUILICHAO	11. Asociación Municipal de Usuarios Campesinos de Santander de Quilichao AMUC- Cauca (JÓVENES)
		LEBRIJA	15. Asociación sol y luna bordadoras y artesanas de Lebrija		
		POPAYAN	16. Asociación de mujeres damas marianas asociación mutual de artesanas el cidral – Asoartec-		
		VILLARICA	17. Corporación popular afrocolombiana – Corpoafro		
		TAMBO	18. Asociación de productores agropecuarios vereda chisquio el Tambo Cauca - ASOCHITAM		
7	CORDOBA	LORICA	19. Fundación jóvenes visionarios – Funjovis-	SINU	12. Cooperativa artesanal ribereña del Sinú. COOARSINU
				TUCHIN	13. Asociación artesanal de mujeres indígenas Zenú cabeza de familia-arte-Zenú 14. Cooperativa de artesanos de Tuchín
		VALENCIA	20. Asociación productora de familias guardabosques de cocuelo taladro municipio de valencia – ASOPROCOT		

8	CHOCO	SAN FRANCISCO DE ICHO	21. Vamos mujeres	LA TROJE, TUTUNENDO, ICHO	15. Asociación Corredor Ecoturístico La Troje, Tutendo, Ichó. ACETT
		BAGADO	22. Asociación de mujeres del municipio de Bagado –Asomuba-		
		QUIBDO	23. Grupo de mujeres productoras de plantas medicinales y aromáticas de Quibdó		
		BAJO BAUDO	24. Asociación de mujeres cabeza de familia de virudo – Asomcafav-		
		RIO QUITO	25. Asociación de microempresarias de villa conto y pato –Asomipiva- 26. <b>Asociación de jóvenes líderes para el progreso de villa conto Ajoliprov</b> 27. Asociación de microempresarias de villa conto y pato – Asomipiva- 28. Asociación de líderes y estudiantes del municipio de rio quito- Asoler 29. Asociación de microempresarias de villa conto y pato –Asomipiva- 30. <b>Asociación de jóvenes campesinos – Ajocam-</b>		
9	CUNDINAMARCA	LA MESA	31. Cooperativa de trabajo asociado de las mujeres rurales del municipio de la mesa Cundinamarca – Coomural	NINAIMA Y VERGARA	16. Fortalecimiento de las microempresas de turismo agro ecológico en los municipios de Nimaima y Vergara en el departamento de Cundinamarca
		GUADAS	32. Asociación artesanas de la paz – Aartepaz 33. Asociación naturaleza de artemisa del municipio de guaduas – Asonag		
		TAUSA	34. Corporación de productores campesinos de tause – CORPROTAUSA		
		UBATE	35. Asociación artesanal de la villa de san diego de Ubaté – NATALY		
10	GUAJIRA	MANAURE	36. Cooperativa multiactiva de trabajo asociado de mujeres rurales de Manaure		
		BARRANCAS	37. <b>Asociación artesanal del resguardo indígena de provincial – Asoawpro</b>		
		DISTRACCION	38. Asociación cultural de artesanos del resguardo indígena de caicemapa del municipio de Distracción - "shipia waleker kanasmajat"		
11	HUILA	SANTA MARÍA	39. Asociación de mujeres manos laboriosas artesanas de Colombia – Asomuarcol		
		GARZÓN	40. Asociación de productores artesanales de la jagua- Aartefique-		
		RIVERA	41. Cooperativa multiactiva tierra de Promision Ltda.		
		NEIVA	42. Grupo asociativo agropecuario timbre de gloria		
		SAN AGUSTIN	43. <b>Asociación de jóvenes artesanos del macizo colombiano del municipio de San Agustín, Huila – ARTEMACIZO</b> 44. Asociación de pequeños productores de especies menores del sur "ASOPROSUR"		
		PITALITO	45. Club de amas de casa los claveles inspección de Bruselas de Pitalito - LOS CLAVELES		
12	META			SAN MARTIN Y PUERTO LOPEZ	17. Asociación de Productores y Comercializadores de pan de Arroz - APAP

				CASTILLA LA NUEVA	18. Asociación de empresarios de la microempresa de castilla la nueva "ASMECAN"
13	NARIÑO	ANCUYA	46. Asociación de mujeres artesanas		
		PASTO	47. Asociación agropecuaria y artesanal de mujeres huellas de mujer Nariño		
		ALBAN	48. Asociación de artesanas del fique del municipio de Albán		
		LA FLORIDA	49. Asociación de productoras de artesanía en paja toquilla renacer de la florida		
		LA UNION	50. Empresa asociativa de trabajo productos don José EAT		
14	MAGDALENA		51. Fundación mujeres piñeras		19. Fundación Social de Uniban –FUNDAUNIBAN
		PIVIJAY	52. Cooperativa multiactiva asociada madres comunitarias de pivijay – COOMACOPI		
			53. Asociación de productores agrícolas pecuario piscícola y del ambiente del corregimiento de penoncito municipio de San Zenón Departamento del Magdalena – ASOPROAGPPAM-		
15	QUINDÍO	CIRCASIA	54. Asociación de desplazados de circasia – ASODECIR-		
		CORDOBA	55. Asociación de fruticultores de la región andina del Departamento del Quindío "FRUTANDINA"		
16	RISARALDA	QUINCHÍA	56. Asociación de microempresarias de productores de jalea y derivados		
		SANTA ROSA DE CABAL	57. Asociación de productores de aromáticas de santa rosa de cabal – ASOCEDRALITO-		
17	SANTANDER	LEBRIJA	58. Asociación municipal de mujeres campesinas de Lebrija – Ammucale 59. Asociación mutual de mujeres campesinas del municipio de Bucaramanga corregimiento 1 - Asomucabuc 60. Asociación sol y luna bordadoras y artesanas de Lebrija	CURITI	20. Empresa Cooperativa de Fibras Naturales de Santander Ltda. ECOFIBRAS
		CARCASI	61. Mujeres campesinas emprendedoras de laguanillas vereda san Luis sector astillal municipio de Carcasí		
		CHARALÁ	62. Corporación de recuperación comunera de lienzo – Corpolienzo	CHARALA	21. Asociación de artesanos regionales Lengupá
		COROMORO	63. Asociación de jóvenes y productores rurales de cincelada		
		MOGOTES	64. Asociación de artesanos unidos de mogotes – ARUMOS		
18	TOLIMA	CHAPARRAL	65. Asociación de mujeres indígena del Tolima - Asmit 66. Asociación progresista de mujeres – Asoprom-	VENADILLO	22. Asociación de Productores Agropecuarios y Forestales del Norte de Tolima. – APROTOL-
		PLANADAS	67. Asociación de mujeres campesinas de la vereda coloradas del municipio de planadas Tolima – Amuccol	HUILA Y TOLIMA	23. MARCACHIRA
		PALOCABILDO	68. Asociación de mujeres emprendedoras por palocabildo – Asomempa		
		SALDAÑA	69. Asociación de representantes de familias pequeñas productoras de mojarra, cachama, pollo y huevo de la vereda la esperanza, municipio de Saldaña Tolima - Asopropec la esperanza		

		IBAGUE	70. Asociación de productores de mimbre de Ibagué- ASPROMI-		
		CAJAMARCA	71. Asociación de productores agroecológicos de la cuenca del río anaimé – APACRA-		
19	SUCRE	SAMPUES	72. Asociación de mujeres artesanas de San Luis – Muarsan - 73. Asociación de mujeres organizadas de Santa Inés de palito – Asodemusip 74. Asociación de artesanos manualidades y similares de la hamaca de san Luis Sampués sucre –Asomarsanluis-	SAMPUES	24. Asociación de productores del bollo del municipio de Sampués – ASOBOLLEROS 25. Asociación de mujeres artesanas de San Luis- MUARSAN-
				SAN JUAN DE BETULIA	26. Asociación de productores y comercializadores de diabolín – ASOCODI
					27. Asociación de Productores Campesinos Agroindustriales de Sucre. ASOPROAGROS
		LOS PALMITOS	75. Asociación microempresarial LA UNION		
		SAN ONOFRE	76. Asociación de mujeres en pie de lucha	SINCE	28. Asociación de Productores de Almidón de la Sabana. - ASOPRALSA
		SAN PEDRO	77. Comité de mujeres de Rovira de san pedro	GOLFO DE MORROSQUILLO	29. Unión temporal ruta turística y artesanal de sucre
		SINCELEJO	78. Asociación de mujeres y jóvenes afrocolombianos del caribe – Afrocaribe 79. Asociación de marroquinos de la costa - Asopieles		
		TOLU VIEJO	80. Asociación ecoturistas del golfo de morrosquillo - Ecopiedras		
		SINCE	81. Asociación para el desarrollo social agroindustrial de la sabana -asociación Asodesa		
20	CALDAS	NORCASIA	82. Asociación de mujeres rurales de norcasia caldas – Asomrural	ANSERMA	30. Asociación de artesanos de la seda de Anserma –ASEDAN
		PENSILVANIA	83. Asociación círculo de mujeres artesanas de Pensilvania - Asocimuarpe. 84. Fundación colombiana agropecuaria – Funcolagro 85. Asociación comunitaria de paneleros los verdales	SALAMINA	31. Cooperativa multiactiva para el desarrollo de San Félix - CODESAFE
		MANZANARES	86. Asociación de mujeres campesinas del municipio de manzanares 87. Asociación femenina para el desarrollo económico y social del alto oriente de caldas – Afedesao-	SUPIA	32. Asociación de mujeres jefes de hogar de las negritudes de Supia – Asomune-
		VICTORIA	88. Asociación de mujeres productivas de victoria – Asomprovic 89. Asociación de fiqueros campesinos y artesanos – Asoficar		
		SUPIA	90. Asociación de mujeres jefes de hogar de las negritudes de Supia – Asomune		
		RIOSUCIO	91. Asociación de artesanos indígenas del resguardo cañamomo lomapieta - ASOGRUCA		
		LA DORADA	92. Asociación jóvenes emprendedores		
21	NORTE DE SANTANDER	LABATECA	93. Asociación de mujeres trabajadoras del municipio de labateca	OCAÑA	33. Grupo Marie Poussepin Empresa Asociativa de Trabajo. POUSSEPIN EAT 34. La Asociación de Mujeres Corregimiento de Pueblo Nuevo - ASOMUJER
		CONVENCION	94. Asociación de mujeres campesinas	EL CARMEN	35. Asociación de productores de cebolla de Maracaibo municipio de el Carmen
		EL CARMEN	95. Asociación productora de dulces y cárnicos del municipio de el Carmen N.S. ASODULCAR	RIO ORO	36. Asociación de trabajadores artesanales de la vereda el salobre municipio de río de oro -ASOTRASA

		TEORAMA	96. Asociación sembrando esperanzas – ABOSEMBES-		<b>37. Asociación de jóvenes productores de frutas de Ocaña - ASOFRUTAS</b>
<b>22</b>	<b>VALLE DEL CAUCA</b>	EL DOVIO	97. Asociación de mujeres cabeza de hogar manos creativas – Asommac		
		BUENAVENTURA	98. Asociación de mujeres gestoras y productoras de vida 99. Asociación agropecuaria vida ambientalmente sana del municipio de Buenaventura		
		YUMBO	100. Asociación de mujeres la esperanza rural - La Esperanza- 101. Asociación femenina agropecuaria municipio de yumbo		
		TORO	102. Asociación el grupo de mujeres floricultoras de sabanazo el progreso		
		TULUA	<b>103. Asociación de pequeños caficultores del corregimiento de la marina - ASOPECAM</b>		

FUENTE: ESTA INVESTIGACION CON BASE EN LOS INFORMES Y BASES DE DATOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE COLOMBIA.

**TOTAL**

**OPORTUNIDADES RURALES: 103 ORGANIZACIONES: 89 (énfasis en mujeres) 14 (énfasis en jóvenes)**

**PADEMER: 37 ORGANIZACIONES; 35 (énfasis en mujeres) 2 (énfasis en jóvenes)**

**Anexo 5.**  
**Guía de entrevista a Funcionarios Internacionales**

**Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia.**  
**Análisis del proyecto Pademer y el programa Oportunidades Rurales.**

**Fecha**

Nombre \_\_\_\_\_ Cargo \_\_\_\_\_

**Teniendo en cuenta su participación directa en el diseño e implementación tanto del proyecto Pademer como del Programa Oportunidades Rurales, le agradecemos contestar las siguientes preguntas:**

**PADEMER/OPORTUNIDADES RURALES**

**1.) Origen y Formulación**

¿Cómo nace el Pademer en Colombia?

¿Por qué se propone la microempresa rural como estrategia de lucha contra la pobreza rural?

¿Quiénes participaron en la formulación del Pademer?

¿Participaron los microempresarios rurales en la formulación del proyecto? SI\_\_ NO\_\_ justifique la respuesta

¿Participaron los microempresarios rurales en la implementación del proyecto? SI\_\_ NO\_\_ justifique la respuesta.

¿Cómo nace Oportunidades Rurales?

**2.) Implementación**

¿Cómo se llevó a cabo la implementación del Pademer?

¿Quién y por qué se escogió a la Corporación Mixta para el desarrollo de la microempresa (CMDM) para administrar los servicios tecnológicos del proyecto?

¿Qué obstáculos se encontraron en la implementación del Pademer y Oportunidades Rurales?

¿Qué estrategias se pusieron en marcha para mitigar los obstáculos?

¿Qué cambios operativos o adaptaciones se hicieron y por qué?

¿Las estrategias puestas en marcha lograron la participación efectiva de los microempresarios rurales en Pademer y en Oportunidades Rurales? ¿Cómo se evidencio dicha participación?

En algún momento, ¿se propiciaron cambios en las estrategias operativas de los programas? Si es afirmativo, ¿qué o quiénes la propiciaron? ¿Cómo se puede evidenciar esto?

**3.) Resultados**

¿Considera que Pademer logro descentralizarse efectivamente? Y ¿Oportunidades Rurales?

¿Considera que Pademer logró efectivamente generar empleo e ingresos? Y ¿Oportunidades Rurales?

¿El Pademer propició espacios de participación directa de los microempresarios? Y ¿Oportunidades Rurales?

¿El Pademer propicio espacios de cogobernabilidad del proyecto? Y ¿Oportunidades Rurales?

¿El Pademer realizó eventos de rendición de cuentas dirigidos a los microempresarios? Y ¿Oportunidades Rurales?

¿El Pademer propicio escenarios de rendición de cuentas al interior de las organizaciones? Y ¿Oportunidades Rurales?

**Anexo 6.**  
**Guía de entrevista a Funcionarios Ministerio de Agricultura**

**Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia.**  
**Análisis del proyecto Pademer y el programa Oportunidades Rurales.**

**Fecha**

---

**Nombre**

---

**Teniendo en cuenta su participación directa en la implementación tanto del proyecto Pademer como del Programa Oportunidades Rurales, le agradecemos contestar las siguientes preguntas:**

**PADEMER/OPORTUNIDADES RURALES**

**1.) Cargo y vinculación**

¿Cómo se vinculó Usted al proyecto?

¿Qué cargo ocupó?

**2.) Origen y Formulación**

¿Cómo nace el Pademer en Colombia?

¿Por qué se propone la microempresa rural como estrategia de lucha contra la pobreza rural?

¿Quiénes participaron en la formulación del Pademer?

¿Participaron los microempresarios rurales en la formulación del proyecto? SI\_\_ NO\_\_ justifique la respuesta

¿Participaron los microempresarios rurales en la implementación del proyecto? SI\_\_ NO\_\_ justifique la respuesta.

¿Cómo nace Oportunidades Rurales?

**3.) Implementación**

¿Cómo se llevó a cabo la implementación del Pademer?

¿Quién y por qué se escogió a la Corporación Mixta para el desarrollo de la microempresa (CMDM) para administrar los servicios tecnológicos del proyecto?

¿Qué obstáculos se encontraron en la implementación del Pademer y Oportunidades Rurales?

¿Qué estrategias se pusieron en marcha para mitigar los obstáculos?

¿Qué cambios operativos o adaptaciones se hicieron y por qué?

¿Las estrategias puestas en marcha lograron la participación efectiva de los microempresarios rurales en Pademer y en Oportunidades Rurales? ¿Cómo se evidenció dicha participación?

En algún momento, ¿se propiciaron cambios en las estrategias operativas de los programas? Si es afirmativo, ¿qué o quiénes la propiciaron? ¿Cómo se puede evidenciar esto?

**4.) Resultados**

¿Considera que Pademer logró descentralizarse efectivamente? Y ¿Oportunidades Rurales?

¿Considera que Pademer logró efectivamente generar empleo e ingresos? Y ¿Oportunidades Rurales?

¿El Pademer propició espacios de participación directa de los microempresarios? Y ¿Oportunidades Rurales?

¿El Pademer propicio espacios de cogobernabilidad del proyecto? Y ¿Oportunidades Rurales?

¿El Pademer realizó eventos de rendición de cuentas dirigidos a los microempresarios? Y ¿Oportunidades Rurales?

¿El Pademer propicio escenarios de rendición de cuentas al interior de las organizaciones? Y ¿Oportunidades Rurales?

**Anexo 7.**  
**Guía de entrevista a Funcionarios Gobernación**

**Fecha Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia.**  
**Análisis del proyecto Pademer y el programa Oportunidades Rurales.**

---

**Nombre**

---

**Teniendo en cuenta su participación directa en la implementación tanto del proyecto Pademer como del Programa Oportunidades Rurales, le agradecemos contestar las siguientes preguntas:**

**PADEMER/OPORTUNIDADES RURALES**

**1.) Cargo y vinculación**

¿Cómo se vinculó Usted al proyecto?  
¿Qué cargo ocupó?

**2.) Origen y Formulación**

¿Cómo llegó Pademer y Oportunidades Rurales a la gobernación?  
¿Cómo accedieron los microempresarios a estos programas?

**3.) Implementación**

¿Cómo se llevó a cabo la implementación de estos programas en el departamento?  
¿Cómo participó la gobernación en estos programas?  
¿Qué obstáculos se encontraron en la implementación del Pademer y Oportunidades Rurales?  
¿Qué estrategias se pusieron en marcha para mitigar los obstáculos?  
¿Qué cambios operativos o adaptaciones se hicieron en estos programas?  
¿Las estrategias puestas en marcha lograron la participación efectiva de los microempresarios rurales en Pademer y en Oportunidades Rurales? ¿Cómo se evidencio dicha participación?  
¿En algún momento, se propiciaron cambios en las estrategias operativas de los programas? Si es afirmativo, ¿qué o quiénes la propiciaron? ¿Cómo se puede evidenciar esto?

**4.) Resultados**

¿Considera que Pademer y Oportunidades Rurales, lograron descentralizarse efectivamente?  
¿Considera que Pademer y Oportunidades Rurales, lograron efectivamente generar empleo e ingresos?  
¿Pademer propició espacios de participación directa de los microempresarios? Y ¿Oportunidades Rurales?  
¿El Pademer propicio espacios de cogobernabilidad del proyecto? Y ¿Oportunidades Rurales?  
¿El Pademer realizó eventos de rendición de cuentas dirigidos a los microempresarios? Y ¿Oportunidades Rurales?  
¿Pademer y Oportunidades Rurales propiciaron escenarios de rendición de cuentas al interior de las organizaciones?

**Fuente: Elaboración propia**

**Anexo 8.**  
**Guía de entrevista a Funcionarios Municipales**

**Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia.**  
**Análisis del proyecto Pademer y el programa Oportunidades Rurales.**

**Fecha**

---

**Nombre**

---

**Teniendo en cuenta su participación directa en la implementación tanto del proyecto Pademer como del Programa Oportunidades Rurales, le agradecemos contestar las siguientes preguntas:**

**PADEMER/OPORTUNIDADES RURALES**

**1.) Cargo y vinculación**

¿Cómo se vinculó Usted a estos programas?  
¿Qué cargo ocupó?

**2.) Origen y Formulación**

¿Cómo llegó Pademer y Oportunidades Rurales a la Alcaldía?  
¿Cómo accedieron los microempresarios a estos programas?

**3.) Implementación**

¿Cómo se llevó a cabo la implementación de estos programas en la Alcaldía?  
¿Cómo participó la Alcaldía en estos programas?  
¿Qué obstáculos se encontraron en la implementación del Pademer y Oportunidades Rurales?  
¿Qué estrategias se pusieron en marcha para mitigar los obstáculos?  
¿Qué cambios operativos o adaptaciones se hicieron en estos programas?  
¿Las estrategias puestas en marcha lograron la participación efectiva de los microempresarios rurales en Pademer y en Oportunidades Rurales? ¿Cómo se evidencio dicha participación?  
¿En algún momento, se propiciaron cambios en las estrategias operativas de los programas? Si es afirmativo, ¿qué o quiénes la propiciaron? ¿Cómo se puede evidenciar esto?

**4.) Resultados**

¿Considera que Pademer y Oportunidades Rurales lograron descentralizarse efectivamente?  
¿Considera que Pademer y Oportunidades Rurales? ¿Lograron efectivamente generar empleo e ingresos?  
¿El Pademer propició espacios de participación directa de los microempresarios? Y ¿Oportunidades Rurales?  
¿El Pademer propicio espacios de cogobernabilidad del proyecto? Y ¿Oportunidades Rurales?  
¿El Pademer realizó eventos de rendición de cuentas dirigidos a los microempresarios? Y ¿Oportunidades Rurales?  
¿Pademer y Oportunidades Rurales propiciaron escenarios de rendición de cuentas al interior de las organizaciones?

**Fuente: Elaboración propia**

**Anexo 9.**  
**Guía de entrevista a Organizaciones de Microempresarios Rurales**

**Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia.**  
**Análisis del proyecto Pademer y el programa Oportunidades Rurales.**

Fecha \_\_\_\_\_  
Organización \_\_\_\_\_ fecha de constitución \_\_\_\_\_

**1. OBJETIVOS**

¿Cuáles han sido los principales objetivos y propósitos que han guiado las acciones de la organización? (conseguir tierra, crédito, generación de ingresos, estatus, etc.)

**2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y OPERATIVA**

¿Cuántos asociados tiene actualmente la microempresa? \_\_\_\_\_ mujeres \_\_\_\_\_ hombres \_\_\_\_\_  
¿Cuál es el organismo de dirección de la organización? ¿Cargos que lo conforman?)  
¿Cómo se eligen los directivos y cómo se toman las principales decisiones de la organización?

**3. ACTIVIDADES ECONOMICAS**

¿Con que recursos cuenta la organización para la ejecución de los programas y proyectos? (recursos propios, aportes de entidades, etc.)

¿De qué entidades del sector agropecuario ha recibido apoyo su organización para el desarrollo de sus acciones? ¿Cuál ha sido el tipo de apoyo? (capacitación, asistencia técnica, etc.).

¿Cuáles son las actividades económicas que desarrolla su organización para la generación de ingresos?

¿Las acciones que se ejecutan para facilitar el acceso a recursos y a alternativas de generación de ingresos son sostenibles en el tiempo y tienen viabilidad a largo plazo?

¿Existen políticas de promoción e inversión para los sectores productivos en los cuales se desarrolla su organización?

¿Existen procesos de formación continua dirigidos a los asociados y asociadas de su organización?

¿En qué medida depende la actividad productiva de su organización del mercado internacional (producción, precios, demanda, calidad)?

¿Las actividades productivas que se desarrollan son sostenibles en el tiempo?

¿Se mantiene la generación de ingresos de forma sostenible en las actividades productivas que se desarrollan?

¿Existen planes de desarrollo integral diseñados por la población?

¿Están disponibles los recursos económicos (acceso a créditos, subsidios o subvenciones) necesarios para el desarrollo de las actividades productivas y de generación de ingresos?

¿Tienen disponible la información necesaria para el desarrollo de las actividades productivas y de generación de ingresos?

¿Disponen de la tecnología necesaria para el desarrollo de las actividades productivas y de generación de ingresos?

¿Cuáles son las políticas, programas, proyectos y actividades de apoyo a la promoción y fortalecimiento de las actividades productivas y de generación de ingresos con las que cuenta su Organización?

¿Cuáles son los obstáculos y las potencialidades para la disponibilidad de estos recursos, bienes y servicios?

¿Disponen de los mecanismos jurídicos para garantizar el acceso a recursos y alternativas de generación de ingresos?

¿El medio en el que viven los asociados y asociadas, les permite tener disponibilidad permanente de alimentos para suplir sus necesidades fisiológicas?

- ¿Cuáles son la serie de recursos, instrumentos, mecanismos, entre otros, con los que cuenta la Organización para el acceso a alimentos?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos y potencialidades para conseguir un desarrollo sostenible de su organización?
- ¿Tiene acceso a los servicios públicos necesarios? Geográfico, normativo, económico y cultural
- ¿Tiene acceso a los recursos naturales? Geográfico, normativo, económico y cultural
- ¿Tienen acceso a los fondos públicos y/o privados para el desarrollo de actividades productivas y de generación de ingresos?
- ¿Tiene acceso al mercado? ¿Cómo acceden?
- ¿Tiene acceso a capacitación? ¿Cómo acceden?
- ¿Tiene acceso a tecnología? ¿Cómo acceden?
- ¿Cuáles son las estrategias desplegadas por el Estado en sus diferentes niveles y sectorialmente para facilitar el acceso de las mujeres a recursos y a generación de ingresos?

## **5. MECANISMOS DE PARTICIPACION**

- ¿A parte de la microempresa, los socios participan en alguna asociación, red u organización comunitaria?
- ¿Participa su organización en las juntas directivas del sector agropecuario? SI\_\_\_NO\_ ¿En cuáles?
- ¿Participa la Organización en el diseño, ejecución, gestión y seguimiento de los planes, programas, proyectos y políticas para el desarrollo de actividades productivas y de generación de ingresos?
- ¿Participa la población en la elaboración de los programas dirigidos a su desarrollo?
- ¿Participa la Organización en la gestión de los recursos económicos dirigidos a la promoción de actividades productivas?
- ¿Participa la Organización en la ejecución de los proyectos productivos?, ¿Cómo?
- ¿Cuál es la relación entre los distintos actores en las distintas fases de los procesos productivos?

### **Para las mujeres:**

- ¿Creen que por su condición femenina participan mejor en los programas gubernamentales?
- ¿Creen que por su condición femenina participan más activamente en su microempresa?

## **ALCANCES Y LOGROS**

De acuerdo a la trayectoria de su organización, ¿Cuáles considera Ud. que han sido los logros más importantes?

## **DIFICULTADES Y OBSTACULOS**

- ¿Cuáles considera Ud. que han sido las dificultades y obstáculos presentados en la ejecución de las actividades de su microempresa?
- ¿Qué han hecho para resolver las dificultades y obstáculos encontrados?

**Fuente: Elaboración propia**

**Anexo 10.**  
**Guía de entrevista a Jóvenes Rurales**

**Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia.**  
**Análisis del proyecto Pademer y el programa Oportunidades Rurales.**

**Fecha** \_\_\_\_\_  
**Nombre** \_\_\_\_\_ **Edad** \_\_\_\_\_ **Nivel escolar** \_\_\_\_\_

- ¿A qué se dedica?
- ¿Pertenece a alguna organización de microempresarios rurales?
- ¿Pertenece a alguna asociación, red u organización comunitaria?

Si la respuesta es afirmativa:

- ¿Qué lo motivo a integrarse a esta organización?
- ¿Su vinculación a la organización ha sido voluntaria?
- ¿Qué actividad desarrolla en la organización?
- ¿Recibe ingresos de la organización?

Si la respuesta es negativa:

- ¿Por qué no se vinculó a la organización?
- ¿Quiere trabajar en actividades agropecuarias?
- ¿Cuáles son sus metas para mejorar sus condiciones de vida?
- ¿Cuáles son sus fuentes de generación de ingresos?

¿Considera que las organizaciones microempresariales presentes en su comunidad han repercutido en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes?

- ¿Creen que por ser jóvenes participan mejor en los programas gubernamentales?
- ¿Creen que por ser jóvenes participan más activamente en las microempresas?

**Fuente: Elaboración propia**