

GESTIÓN PÚBLICA DESDE LA GESTIÓN COMUNITARIA COMO ALTERNATIVA LOCAL AL DESARROLLO RURAL

Public management from the community management as local alternative to rural development

RESUMEN

Este artículo es resultado de una investigación participativa durante dos años en el corregimiento de San Diego, municipio de Samaná – Caldas, como trabajo de grado Laureado del programa Administración Ambiental, orientada a reivindicar la gestión pública desde la gestión comunitaria como alternativa local al desarrollo rural. Para tal efecto, fue necesario asumir lo Ambiental como un derecho social, así como cuatro referentes teóricos, metodológicos y administrativos ---Territorio Rural, Concepto de Situación, Problemática Ambiental, Planeación Estratégica Situacional (PES)---, en coherencia con uno de los más dramáticos escenarios de lo que ha sido el conflicto colombiano y la vulnerabilidad social.

PALABRAS CLAVES: Ambiental, Gestión Pública Comunitaria, PES, Problemática Ambiental, Situación, Territorio Rural.

ABSTRACT

This article is the result of a participatory research for two years in San Diego, municipality of Samaná - Caldas, as the Laureate degree work of Environmental Management program, oriented to claim public management from the community management as local alternative to rural development. For this purpose it was necessary to take the Environment as a social right, and four theoretical, methodological and administrative references --- Rural Territory, Concept of Situation, Environmental Problematic, Strategic Situation Planning (PES)---, consistent with a of the most dramatic scenarios of what has been Colombia's conflict and social vulnerability.

KEYWORDS: Environment, Environmental Problematic, PES, Public Community Management, Rural Territory, Situation.

1. INTRODUCCIÓN

San Diego, uno de los corregimientos más grandes en extensión territorial de Colombia con 300 Km² [1], con un paisaje de una gran belleza natural y cultural, se encuentra en un rincón aislado en las estribaciones orientales de la cordillera central, en el municipio de Samaná ubicado al nororiente del departamento de Caldas (Mapa 1)

El corregimiento de San Diego ha enfrentado localmente los rigores del modelo de desarrollo rural y las problemáticas estructurales de la ruralidad en Colombia [2] asociadas con la concentración de la tierra; la violencia bipartidista; la ausencia gubernamental; la cultura política clientelista; el conflicto armado entre grupos contraestatales, paraestatales y estatales; así como la explotación del patrimonio minero e hídrico por parte de transnacionales [3]

CAROLINA ARIAS HURTADO

Administradora Ambiental.

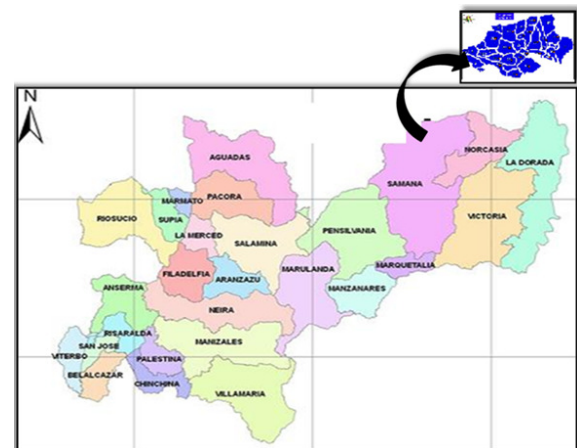
Estudiante Maestría en Gestión del Patrimonio y Desarrollo Territorial.

Integrante Grupo de Investigación Gestión en Cultura y Educación Ambiental.

Facultad de Ciencias Ambientales.

Universidad Tecnológica de Pereira.

lcarias@utp.edu.co



Mapa 1. Corregimiento de San Diego en el contexto departamental

Comprender el modelo de desarrollo rural y la gestión pública en perspectiva histórica, es fundamental para explicar la dinámica ecológica y cultural de San Diego, su problemática ambiental y la importancia de reivindicar la gestión pública desde la gestión comunitaria hacia el bienestar ambiental del territorio desde la participación activa de los agentes comunitarios en procura de la autodeterminación local; el compromiso real de los

agentes gubernamentales con el interés general; y la vinculación de los agentes académicos, las organizaciones no gubernamentales, así como los agentes privados en la revitalización de las fuerzas creativas y productivas.

2. REFERENTES TEÓRICOS, METODOLÓGICOS Y ADMINISTRATIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación en el corregimiento de San Diego se fundamentó en la noción de **Ambiente** como alusión a las relaciones entre sociedad-naturaleza [4] y, por sobre todo, como un derecho social frente a las problemáticas ambientales que se derivan de un territorio con uno de los más dramáticos escenarios de lo que ha sido el conflicto colombiano y la vulnerabilidad social. Para efectos de su comprensión real en el territorio, en la investigación se apeló por estudiar lo ambiental a partir de tres **Dimensiones**: (1) **Dimensión Ambiental Natural**, (2) **Dimensión Ambiental Cultural**, (3) **Dimensión Ambiental Humanizada** (Fotografía 1). Tales dimensiones exigieron el reconocimiento y desarrollo de **Sub-dimensiones Ambientales** que permitieron identificar y analizar los problemas ambientales que configuran la problemática ambiental.



Fotografía 1. Dimensiones Ambientales del corregimiento

La investigación estuvo orientada por la **Metodología Administrativa de la Planeación Estratégica Situacional –PES-** [5],[6],[7],[8],[9]. Ésta metodología contempla momentos, técnicas e instrumentos administrativos que fueron actualizados y modificados permitiendo relativizar el uso de algunas técnicas e instrumentos casi estandarizados para la realización de diagnósticos y propuestas de gestión (p.e. DOFA, árbol de problemas, entre otras). Además, la PES fue empleada teniendo en cuenta la coherencia con los tres referentes teórico-metodológicos asumidos y desarrollados en la investigación, los cuales sustentan la integralidad del trabajo de grado.

El primer **Referente Teórico** es el de “**Territorio Rural**” [10], no solo como un área físico-geográfica soporte de actividades agrícolas, pecuarias o extractivas,

sino como el espacio habitado donde se recrean las condiciones de existencia de las comunidades rurales y sus prácticas culturales; un derecho humano fundamental para las condiciones de sobrevivencia ecológicas y los valores socio-culturales que le son propios a la ruralidad.

El segundo **Referente Teórico** es el “**Concepto de Situación**” como apreciación de conjunto de la realidad con referencia territorial, acogido para el estudio de los sistemas y las problemáticas ambientales [11], así como para el reconocimiento de los agentes sociales y las relaciones de poder en un territorio [5],[6],[7],[8],[9]

El tercer **Referente Teórico-Methodológico** es el **Enfoque Investigativo de la “Problemática Ambiental”**, entendida como la desarticulación sociedad-naturaleza en un territorio, por tanto debe trascender la visión restringida de los problemas puntuales (p.e. contaminación, deforestación, extinción, déficit en servicios públicos, entre otros) para ubicarse en la perspectiva de las relaciones ambientales a través de una mirada histórica del contexto social, las raíces y transformaciones culturales, así como las decisiones políticas que han hecho posible la configuración de dicha problemática [12]. En coherencia con la metodología administrativa y los referentes teóricos, el **Enfoque Investigativo de la Problemática Ambiental** inició con la identificación de las dimensiones y los problemas ambientales del corregimiento (Objetivo 1); continuó con el estudio de la problemática ambiental (Objetivo 2); y finalizó con la selección de focos de acción o categorías centrales de planeación (Objetivo 3) [3]

La hipótesis: “*Es posible reivindicar la gestión pública desde la gestión comunitaria como alternativa local al desarrollo rural*”, motivó y guió el objetivo general de la investigación: **Proponer una estrategia de gestión pública desde la gestión comunitaria como alternativa local al desarrollo rural en el corregimiento de San Diego**; a su vez, se fundamentó en tres hipótesis auxiliares que orientaron los tres objetivos específicos (Figura 1)



Figura 1. Estrategia de gestión pública desde la gestión comunitaria como alternativa local al desarrollo rural

3. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL DESARROLLO RURAL

El primer objetivo: *Realizar un diagnóstico situacional de la gestión pública en el marco del desarrollo rural en el corregimiento de San Diego*, se planteó a partir de la hipótesis auxiliar: “La reivindicación de la gestión pública desde la gestión comunitaria exige la identificación de los problemas ambientales que configuran la problemática ambiental territorial”.

El diagnóstico situacional se realizó desde una aproximación en perspectiva histórica tanto a las dimensiones ambientales natural, cultural y humanizada, como a la gestión pública y los agentes sociales que participan o determinan dicha gestión. A partir del diagnóstico fue posible efectuar un análisis administrativo orientado a la identificación de los 16 problemas ambientales que configuran la problemática ambiental del territorio (Tabla 1)

1. Aislamiento por la ubicación geográfica y la topografía
2. Restricciones para la productividad agrícola por las características naturales del territorio
3. Nuevas modalidades supranacionales de control geopolítico
4. Políticas que promueven el control geopolítico por parte de transnacionales para la explotación de la riqueza minera e hídrica
5. Pérdida de autonomía del corregimiento
6. Implementación del Plan Departamental de Aguas en oposición a los intereses colectivos
7. Inexistencia de títulos de la tierra resultado de la histórica desatención gubernamental y los fallidos intentos de reformas agrarias
8. Histórico conflicto armado del país con repercusiones en el corregimiento
9. Incertidumbre frente a la situación “pos-conflicto”
10. Crisis socioeconómicas que ha enfrentado el corregimiento
11. Actividades económicas en torno a la ganadería y la extracción de madera en detrimento de los ecosistemas locales
12. Políticas públicas que han desconocido las necesidades reales del corregimiento
13. Accionar restringido de la Alcaldía de Samaná
14. Cobertura de servicios públicos y sistemas de vías deficientes
15. La tradición política clientelista de Caldas y Samaná fragmenta el accionar conjunto de las organizaciones comunitarias
16. Organizaciones comunitarias con falencias para participar en la gestión pública del territorio

Tabla 1. Problemas Ambientales del corregimiento

4. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL DESARROLLO RURAL

El segundo objetivo: *Evaluar la gestión pública en el marco del desarrollo rural en el territorio*, se planteó a partir de la hipótesis auxiliar: “La reivindicación de la gestión pública desde la gestión comunitaria exige la selección de focos de acción o categorías centrales de planeación a partir del estudio de la problemática ambiental territorial”.

La evaluación de la gestión pública se realizó desde el estudio de la problemática ambiental asociada con la implementación del modelo de desarrollo rural en el corregimiento, a partir del análisis administrativo de los problemas ambientales identificados en el diagnóstico (Tabla 1). Carlos Matus en su obra sobre la PES desarrollo tres niveles o reglas para el análisis de problemas¹; de este modo, en coherencia con el espíritu de la investigación, el principal desarrollo conceptual lo constituye la propuesta de tres categorías teórico-metodológicas, desde la PES, para el estudio de la problemática ambiental. Tales categorías son: (1) Espacio de los Problemas Ambientales Estructurales, donde se ubican los problemas que han incidido en el origen de la problemática ambiental y la continúan afectando; (2) Espacio de los Problemas Ambientales Acumulados, donde se localizan los problemas que a través de la historia se han configurado y tienen incidencia actualmente en el territorio; (3) Espacio de los Problemas Ambientales Evidentes, donde se encuentran los problemas concretos que develan en la actualidad la problemática ambiental y sobre los cuales es posible generar acciones de manejo [3]

En consecuencia la evaluación de la gestión pública permitió seleccionar seis problemas ambientales socialmente sentidos sobre los cuales es posible generar acciones de manejo, constituyéndose así en focos de acción o categorías centrales de planeación de las organizaciones comunitarias de San Diego (Tabla 2)

1. Políticas que promueven el control geopolítico por parte de transnacionales para la explotación de la riqueza minera e hídrica
2. Implementación del Plan Departamental de Aguas en oposición a los intereses colectivos
3. Inexistencia de títulos de la tierra resultado de la histórica desatención gubernamental y los fallidos intentos de reformas agrarias
4. Actividades económicas en torno a la ganadería y la

¹ Dichos niveles o reglas son: Genoestructuras, donde por acumulación social se conforman las reglas básicas del sistema que determinan las características de toda situación; Fenoestructuras, donde las acumulaciones sociales condicionan los flujos de producción social o acumulaciones; y Fenoproducciones, es el nivel de la situación al que corresponden los flujos de producción social o flujos [5],[6],[7],[8],[9]

extracción de madera en detrimento de los ecosistemas locales
5. Cobertura de servicios públicos y sistemas de vías deficientes
6. Organizaciones comunitarias con falencias para participar en la gestión pública del territorio

Tabla 2. Focos de Acción seleccionados: Espacio de los Problemas Ambientales Evidentes

5. PLAN DE ACCIÓN COMUNITARIO

El tercer objetivo: *Concertar con las organizaciones comunitarias del corregimiento de San Diego un Plan de Acción Comunitario*, se planteó a partir de la hipótesis auxiliar: “La reivindicación de la gestión pública desde la gestión comunitaria exige un proceso de planeación a partir de los focos de acción seleccionados”.

La concertación del Plan de Acción Comunitario con diferentes agentes sociales presentes en el corregimiento se realizó a partir de los focos de acción seleccionados en el estudio de la problemática ambiental (Tabla 2), en coherencia con la premisa asumida: “Los problemas deben ser categorías centrales de la planeación” [13]

El Plan de Acción Comunitario concertado para un período de tres años se encuentra estructurado administrativamente por siete Principios correspondientes a las normas generales que orientan todas las acciones, cuatro Estrategias que articulan los objetivos y las metas, cuatro Programas encaminados al logro del objetivo general y siete Proyectos conducentes a garantizar el logro de los objetivos específicos (Figura 2). Además, cada proyecto fue detallado con los responsables en el contexto local; los posibles aliados gubernamentales, no gubernamentales, académicos y/o privados; las fuentes de financiación, los recursos, el tiempo estimado y los indicadores de logro.

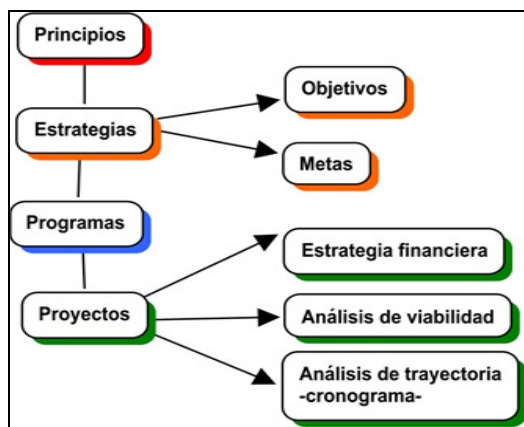


Figura 2. Plan de Acción Comunitario de San Diego

A partir de cada proyecto se elaboró la Estrategia Financiera del Plan considerando vigencias presupuestales y prioridades de inversión de diferentes agentes presentes o con responsabilidades normativas en

San Diego. De esta manera, es fundamental resaltar que las propuestas de gestión desde la Administración Ambiental, en cualquier contexto, exigen el desarrollo de una estrategia financiera que garantice su sostenibilidad.

Con el propósito de corroborar la pertinencia y posibilidad de ejecución del Plan, es decir, que los proyectos propuestos sean ecológicamente sustentables, socialmente justos, organizativamente viables y financieramente sostenibles, se realizó un Análisis de Viabilidad. Dicho análisis se complementó con un Análisis de Trayectoria que permitió definir el orden de ejecución de los proyectos en el tiempo, a partir de las prioridades y capacidades de los agentes comunitarios, lo cual se evidencia en el Cronograma.

Finalmente, desde el mes de Noviembre del año 2010 el Plan de Acción empezó a ser ejecutado por las organizaciones comunitarias del corregimiento mediante la gestión y aprobación de recursos para dos proyectos propuestos: “Organizaciones comunitarias en la planeación de la gestión pública” y “Propuesta de mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura del sistema de vías”. En consecuencia, el Plan de Acción Comunitario se constituye en una Estrategia de Gestión Pública desde la Gestión Comunitaria como Alternativa Local al Desarrollo Rural en el Corregimiento de San Diego, objetivo general de la investigación.

6. CONCLUSIONES

Como resultado de la investigación realizada en el corregimiento de San Diego es importante resaltar que las propuestas de gestión desde la Administración Ambiental en la Colombia real, un país de profundas contracciones, deben ser el resultado de procesos investigativos que permitan conocer la realidad y las problemáticas ambientales territoriales a partir de referentes y enfoques teórico-metodológicos e investigativos pertinentes.

Los Administradores Ambientales estamos en capacidad de desarrollar no solo proyectos que atiendan a resultados previamente definidos, sino también proponer y realizar investigaciones interdisciplinarias como lo exige nuestro perfil profesional, de manera autónoma y comprometidas con el carácter público de nuestra formación y de nuestra Universidad.

Sin embargo, es fundamental continuar el desarrollo de investigaciones en el corregimiento de San Diego conducentes a fortalecer los procesos de gestión pública comunitaria. En este sentido, se cuenta con una nueva investigación concertada con las organizaciones sociales de San Diego y del municipio de Quinchía orientada a: “Analizar comparativamente los procesos de construcción de territorialidades de las organizaciones sociales frente a los agentes transnacionales y estatales desde las diferentes prácticas y estrategias de gestión territorial en el marco de los megaproyectos en el Eje

Cafetero”, en el marco del Trabajo de Grado de la Maestría en Gestión del Patrimonio y Desarrollo Territorial.

6.1. APORTES DE LA INVESTIGACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

El primer aporte lo constituye la actualización y adaptación de la PES como metodología administrativa válida y viable para la realización de procesos de investigación y gestión al servicio de la Administración Ambiental. De esta manera, el reconocimiento general de un modelo de planificación como la PES permite desarrollos conceptuales pertinentes con los referentes teóricos-metodológicos, tales como las categorías propuestas para el estudio de la problemática ambiental: (1) Espacio de los Problemas Ambientales Estructurales, (2) Espacio de los Problemas Ambientales Acumulados, (3) Espacio de los Problemas Ambientales Evidentes [3]

El segundo aporte está representado por la propuesta de la Problemática Ambiental como un Enfoque Investigativo válido y viable para procesos de investigación y gestión en territorios rurales al servicio de la Administración Ambiental, que se complementa con referentes teóricos y metodologías administrativas para: (1) La identificación de las dimensiones y los problemas ambientales territoriales; (2) El estudio de la problemática ambiental a partir del análisis de los problemas ambientales estructurales, acumulados y evidentes; (3) La selección de focos de acción o categorías centrales de planeación [3]

El tercer aporte lo constituye la realización de diagnósticos situacionales, desde la perspectiva de la PES y el Enfoque Investigativo de la Problema Ambiental, que permiten un conocimiento histórico e integral de los territorios y tributan en procesos de planeación al servicio de la Administración Ambiental [3]

Finalmente, frente a otros enfoques de planeación (p.e. Planeación Estrategia, Planeación Participativa, ZOOP, entre otros), los Análisis de Viabilidad y Trayectoria de la PES prevén la factibilidad de las propuestas de gestión, es decir, que las acciones sean ecológicamente sustentables, socialmente justas, organizativamente viables y financieramente sostenibles, constituyéndose así en un aporte innovador y de gran utilidad de la investigación al servicio de la Administración Ambiental.

6.2 APORTES DE LA INVESTIGACIÓN AL CORREGIMIENTO DE SAN DIEGO

De un lado, el diagnóstico situacional de la gestión pública en el marco del desarrollo rural se ha constituido en un aporte de la investigación para el corregimiento, en cuanto ha representado una estrategia no solo de conocimiento y reconocimiento histórico del territorio y sus problemas ambientales, sino también de valoración

del patrimonio ecológico y cultural. Lo anterior se refleja en que los pobladores del corregimiento señalen éste diagnóstico como “El nuevo libro de San Diego”.

De otro lado, el aporte administrativo de la investigación al corregimiento está representado por el Plan de Acción Comunitario como una estrategia acogida e implementada por las organizaciones comunitarias para liderar procesos de gestión pública desde la gestión comunitaria en pro del bienestar ambiental de su territorio.

6.3 LIMITES DEL PROCESO INVESTIGATIVO

En primer lugar, el marco conceptual sobre el desarrollo rural se limitó al referente teórico de Territorio Rural y al análisis histórico de la gestión pública y los modelos de desarrollo rural en el corregimiento.

En segundo lugar, los análisis realizados en los diferentes momentos de la investigación tienen una deuda en la armonización de técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas (p.e. Análisis de correlación) que permitan mayor veracidad en los resultados obtenidos.

En tercer lugar, aunque se logró un proceso participativo con diferentes agentes comunitarios, gubernamentales, académicos y no gubernamentales presentes en el territorio, las restricciones económicas con las que se realizó la investigación y la inminente distancia del corregimiento no facilitaron un acercamiento directo con agentes privados.

Se recomienda validar en futuras investigaciones de Gestión Ambiental Rural, así como de Gestión Cultural Ambiental, los Referentes Teóricos de “Territorio Rural” y “Situación”, el Enfoque Investigativo de la “Problemática Ambiental” y la Metodología Administrativa de la “Planeación Estratégica Situacional” que orientaron éste proceso; así mismo, contextualizarlos con las reflexiones y experiencias de desarrollo local y endógeno desde posiciones alternativas en Latinoamérica.

7. REFLEXIÓN FINAL

Mi paso por el corregimiento de San Diego, so pretexto académico, me ha permitido sobre todo un acercamiento a la realidad de esta paradójica geografía nacional, donde las lógicas de la inclusión abstracta y la exclusión concreta del desarrollo campean por el territorio, que ahora lleva consigo las huellas de la guerra en sus paisajes y en su gentes, víctimas del destierro y también del miedo.

Donde las reivindicaciones de un pueblo que apela por la esperanza y la solidaridad, mediante procesos organizativos de base, son coartadas con programas asistencialistas como el de familias en acción los cuales

tienen como propósito real mantener el estatu quo de la misma clase hegemónica de hace cinco décadas.

Donde el gobierno oferta al mejor postor -las transnacionales- el control de la riqueza minera e hidroenergética del territorio (Recuérdese lo sucedido recientemente con el Páramo de Santurban), en el marco de proyectos de “integración” supranacionales, despojando a la comunidad de alternativas legítimas de trabajo y de la autonomía para el manejo de su patrimonio natural.

Donde la militarización del corregimiento es la forma de promover la confianza inversionista y justificar políticas como la seguridad democrática, aun cuando los grupos contraestatales, paraestatales e inclusive estatales continúan ejerciendo sus estrategias de intimidación y control de la población a través de las “vacunas” y los cultivos de uso ilícito, nuevamente una alternativa ante la crisis económica local.

Donde las problemáticas estructurales de la ruralidad, como la tenencia de la tierra, sólo se resolverán de manera definitiva cuando se introduzcan cambios de fondo en un modelo de desarrollo que ha llegado hasta el desconocimiento de los derechos más elementales de los colombianos.

De esta manera, aunque para algunos pobladores locales “San Diego sea al mejor lugar para vivir, para criar a los hijos y hasta para morir” (Fotografía 2), como lo alertó el maestro Orlando Fals Borda: “*De la mano del capitalismo desorbitado que importamos al ‘desarrollarnos’, hoy nuestros países se encuentran al borde del desierto ecológico y del infierno explosivo de la miseria de las mayorías. Además, el servilismo mimético resultante amenaza nuestras raíces históricas y culturales*” [14]



Fotografía 2. Festival por la Paz en el corregimiento de San Diego

N. BIBLIOGRAFÍA

- [1] Alcaldía de Samaná, *Plan de desarrollo municipal: La alcaldía de la reconciliación*, Samaná, 2008.
- [2] A. Machado. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, Bogotá: Ancoras editores, 1998.
- [3] C. Arias, *Estrategia de Gestión Pública desde la Gestión Comunitaria como Alternativa Local al Desarrollo Rural en el Corregimiento de San Diego, Municipio de Samaná – Caldas*, Trabajo de Grado Laureado, Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira, 2010.
<http://recursosbiblioteca.utp.edu.co/tesisdigitales/texto/3543A696.html>".
- [4] J. Carrizosa, *Notas alrededor de la investigación ambiental*, *Gestión y ambiente*, vol. 8. Dic. 2005.
- [5] C. Matus, *Estrategia y plan*, Madrid: Siglo XXI, 1972.
- [6] C. Matus, *Política, planificación y gobierno*, Caracas: Fundación Altadir, 1987.
- [7] C. Matus, *Adiós señor presidente*, Caracas: Fundación Altadir, 1994.
- [8] C. Matus, *Los tres cinturones del gobierno*, Buenos Aires: Fundación Altadir, 2007.
- [9] C. Matus, *El líder sin estado mayor. La oficina del gobernante*, Buenos Aires: Fundación Altadir y Fundación CIGOB, 2008.
- [10] N. Giacarra, *América Latina: Nuevas ruralidades, viejas y nuevas acciones colectivas*, En: N. L. Giacarra, *Ruralidades latinoamericanas. Identidades y luchas sociales*, Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- [11] R. García, *Interdisciplinariedad y sistemas complejos*, Barcelona: Gedisa, 1994.
- [12] L. F. Cubillos, *La gestión cultural ambiental frente al desafío de las problemáticas ambientales reales*, En: C. López, *Diálogos entre saberes, ciencias e ideologías en torno a lo ambiental*, Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira, 2009.
- [13] J. Corredor, *La Planificación, Enfoques y proposiciones para su aplicación*, Caracas: VADELL, 1997.
- [14] O. F. Borda, *Prologo*, En: A. Escobar, *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1996.