



## IMAGINARIOS RURALES Y AGROPECUARIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, COLOMBIA

Verenice Sánchez Castillo, Mayra Andrea Rincón Lasso & Leyson Jimmy Lugo Perea

Artículo recibido el 14 de enero de 2013, aprobado para publicación el 31 de mayo de 2013.

### Resumen

En este estudio son mostrados los imaginarios, los cuales son representaciones sociales o constructos mentales que los decisores políticos han elaborado sobre lo rural y lo agropecuario, y la forma cómo a partir de ellos se ha orientado el desarrollo del territorio rural y agropecuario del departamento del Caquetá durante el período 1993 a 2011, a través de la formulación de planes de desarrollo departamental. Lo anterior fue establecido a partir de la revisión de los seis planes de desarrollo ejecutados a partir del año 1993 hasta el año 2011, luego de instituida la descentralización estatal colombiana. Los resultados permitieron establecer que: (i) Los planes de desarrollo no tienen base conceptual de lo rural y agropecuario; (ii) las imágenes construidas por los actores políticos han sido determinantes en la planificación del desarrollo; (iii) la planificación del desarrollo rural y agropecuario se ha llevado a cabo mediante dos fases, donde la primera presenta un carácter sistémico y prospectivo, ya la segunda es caracterizada por la discontinuidad, débil proyección y la formulación de políticas agrarias homogéneas.

**Palabras clave:** Agropecuario, imaginarios, planes, políticas, rural, territorio.

## RURAL AND AGRICULTURAL IMAGINARIES AND AGRARIAN POLITICS IN THE DEPARTMENT OF CAQUETÁ, COLOMBIA

### Abstract

In the present study are showed the imaginaries, which are social representations or mental constructs that the politicians have elaborated based on the rural and agricultural sector, and how they have orientated the development of the rural and agricultural land of the department of Caquetá during 1993 - 2011, through the formulation of departmental development plans. For this, it was reviewed the six developmental plans elaborated between 1993 and 2011, after the institution of the Colombian government decentralization. These results allowed to establish that: (i) the developmental plans do not have conceptual base of the rural and agricultural sector; (ii) the images built by the political actors has been essential to the planning of the development; (iii) the planning of the rural and agricultural development has been carried out through two stages, the first presents a systemic and perspective character and the second is characterized by discontinuity, weak perspective projection and the formulation of homogenous agricultural policies.

**Key words:** Agricultural, imaginaries, plans, politics, rural, land.

## IMAGINÁRIOS RURAIS E AGROPECUÁRIOS, E POLITICAS AGRARIAS NO DEPARTAMENTO DE CAQUETÁ, COLÔMBIA

### Resumo

Neste estudo são apresentados os imaginários, os quais são representações sociais ou constructos mentais que os tomadores de políticas têm elaborado sobre o rural e o agropecuário, e a forma como a partir deles se tem orientado o desenvolvimento do território rural e agropecuário do departamento de Caquetá durante o período de 1993 - 2011, através da formulação de planos de desenvolvimento departamental. O anterior foi estabelecido a partir da revisão dos seis planos de desenvolvimento executados a partir do ano 1993 até 2011, depois de instituída a descentralização estatal colombiana. Os resultados permitiram estabelecer que: (i) os planos de desenvolvimento não têm base conceptual do rural e o agropecuário; (ii) as imagens construídas pelos atores políticos têm sido essenciais na planificação do desenvolvimento, (iii) a planificação do desenvolvimento rural e agropecuário tem sido levada a cabo mediante dois estágios, onde o primeiro apresenta um caráter sistêmico e prospectivo, e a segunda é caracterizada pela descontinuidade, fraca projeção e formulação de políticas agrarias homogêneas.

**Palavras-chave:** Agropecuário, imaginários, planos, políticas, rurais, território.

## Introducción

Los planes de desarrollo son el resultado de un esfuerzo conjunto entre actores políticos y sociales, quienes construyen alternativas para orientar el desarrollo territorial en un tiempo determinado, pero siempre proyectado al largo plazo, con el propósito de alcanzar objetivos sociales y comunes. Indudablemente, los planes de desarrollo configuran el modelo de desarrollo territorial imaginado por la sociedad, pero su alcance depende del compromiso ético y político de los actores políticos que encarnan cada período de gobierno, para que garanticen la continuidad de los planes de desarrollo, y se evite la emergencia de una lógica de incoherencia, inestabilidad y despilfarro, que impida alcanzar dicha utopía.

Estos planes se constituyen en discursos mediante los cuales es posible establecer las representaciones sociales, o imaginarios, con los que los actores políticos, avalados por la sociedad, mediatizan su relación con el territorio sobre el cual intervienen y gobiernan. En este sentido, es válido considerar que las políticas públicas implícitas y explícitas en dichos planes, son el resultado de los imaginarios que tienen los actores sociales y políticos sobre el territorio, es decir, de los constructos mentales elaborados a partir de lo que expresa el entorno.

Bajo esta perspectiva, el propósito de este artículo es establecer los imaginarios a partir de los cuales los decisores políticos han orientado el desarrollo del territorio rural y el sector agropecuario en el departamento de Caquetá, durante el período comprendido entre el año 1993 a 2011, lapso en el que han sido formulados seis planes de desarrollo durante seis períodos de gobierno departamental. Este análisis permitió establecer claramente los constructos mentales que se han elaborado sobre lo rural y lo agropecuario, sus interpretaciones y las ideas de desarrollo que surgen de las mismas, y de las que se derivaron las políticas agrarias con las cuales se pretendió consolidar el territorio rural y el sector agropecuario del Caquetá.

## Materiales y métodos

Los imaginarios rurales y agropecuarios, entendidos como las representaciones sociales mediante las cuales los decisores políticos interpretaron el territorio rural y el sector agropecuario, y posteriormente formularon las políticas agrarias durante el período de estudio comprendido entre el año 1993 a 2011, se establecieron a partir de la revisión de los planes de desarrollo de cada período de gobierno. Es decir, que mediante un proceso hermenéutico o interpretativo, se logró conocer el discurso de los actores políticos materializados en los planes en mención, para poder develar las imágenes, ideologías y creencias de los sujetos políticos reproducidos en los discursos, como eje central para orientar el desarrollo rural y agropecuario del departamento del Caquetá. Las políticas agrarias se establecieron a partir de la clasificación, categorización y cuantificación de los programas y proyectos contenidos en cada plan (Cuadro 1).

## Resultados y discusión

A continuación se proponen dos categorías de análisis fundamentadas en: 1) los imaginarios sobre lo rural y lo agropecuario por cada período de gobierno; y 2) las políticas agrarias ejecutadas durante cada período de gobierno. Conviene mencionar que el plan de desarrollo correspondiente al período 1993-1995, ha sido el único con una proyección internacional del departamento clara en la historia de la planificación del desarrollo en el Caquetá; por ello, su análisis se hizo por separado de los demás, ya que difiere en lo conceptual, lo metodológico y lo prospectivo comparado.

### Elementos conceptuales de imaginarios: lo rural y lo agropecuario

Para una mejor comprensión de los resultados obtenidos, se propone mostrar algunos conceptos de imaginario, rural y agropecuario. Los imaginarios se refieren a las imágenes mentales que permiten un acercamiento a los

**Cuadro 1.** Planes de desarrollo del departamento del Caquetá analizados.

Período	Plan de desarrollo	Gobernador
1993-1995	Plan Integral de Desarrollo del Caquetá PDIC	Gabriel Sandoval Lasso
1996-1997	Reconciliación con el Caquetá	Jesús Ángel Gonzales Arias
1998-2000	Gestión para el Desarrollo	Luis Antonio Serrano Morales
2001-2003	Un nuevo amanecer por tí Caquetá	Pablo Adriano Muñoz Parra
2004-2007	Todos por un Caquetá Mejor	Juan Carlos Claros Pinzón
2008-2011	Así construimos futuro	Luis Francisco Cuéllar Carvajal

distintos niveles de apropiación subjetiva de la realidad, o sobre una situación particular, pues las representaciones sociales son la forma en que un grupo humano mediatiza su relación con el entorno. De esta forma, “las sociedades humanas construyen sus herramientas conceptuales (o de lectura), organizacionales y materiales, para abordar una problemática; es decir, sus políticas, instituciones, programas, acciones e inversiones” (González, 2006). En este orden, el imaginario es un conjunto real y complejo de imágenes mentales, independientes de los criterios científicos de verdad y producidas en una sociedad a partir de herencias, creaciones y transferencias relativamente conscientes (Escobar, 2000); Salgado (2003) lo define como:

*“Representaciones conscientes e inconscientes, pensadas y elaboradas individual y colectivamente en torno a un otro(s) u otra(s) o sobre sí mismo(a). Esas representaciones se ponen en escena a través de imágenes, gestos, proyecciones de las personas y sujetos, discursos que constituyen teatralizaciones de las identidades del referido”.*

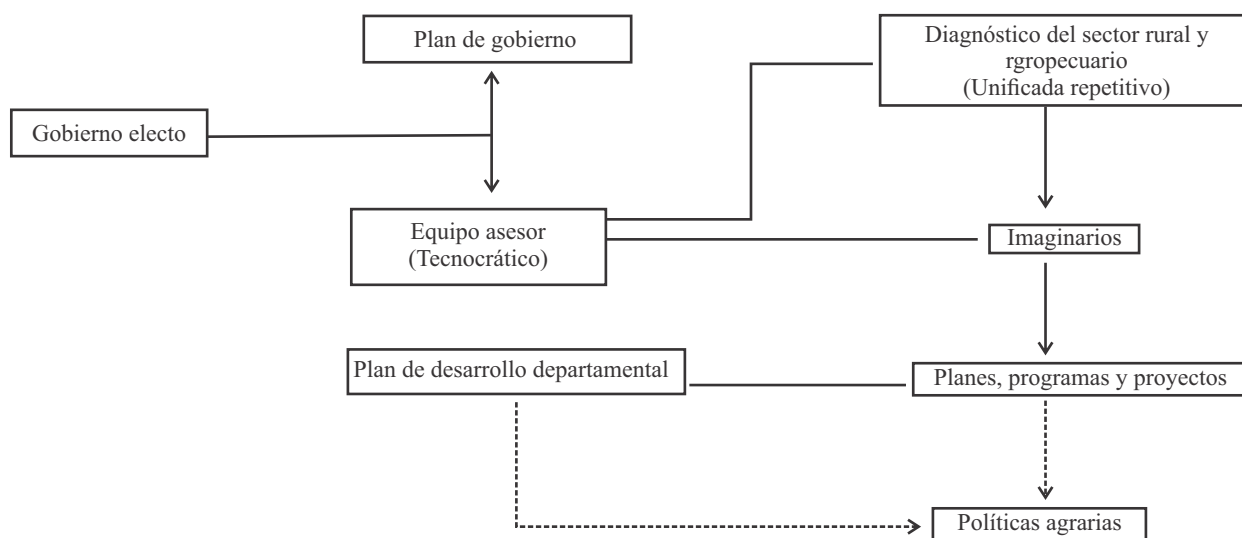
De otro lado, lo agropecuario se aproxima más a la producción y la productividad, con énfasis en el conocimiento técnico, la seguridad alimentaria y la adopción de innovaciones tecnológicas: insumos y procesos (Thornton, 2006); mientras que lo rural corresponde a una entidad socioeconómica en un espacio geográfico, que funciona con cuatro componentes básicos: 1. Territorio, 2. Población, 3. Conjunto de

asentamientos y 4. Organizaciones públicas y privadas (Ramos & Romero, 1993); entre tanto, se considera un conjunto de regiones y zonas con actividades diversas: agricultura, artesanías, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios, entre otros; en las que se asientan pueblos, ciudades, centros regionales, espacios naturales y cultivados, y se orienta a los asuntos relacionados con la competitividad territorial, equidad, gobernabilidad, preservación de las culturas locales y los recursos naturales (Ceña, 1993).

Bajo esta perspectiva, las políticas agrarias formuladas y ejecutadas durante el período de estudio, son el resultado de los imaginarios construidos por los decisores de cada período de gobierno, sobre lo rural y lo agropecuario en el departamento del Caquetá. Por esta razón, las políticas públicas pueden ser vistas bajo la óptica de preferencias y valores de la élite gobernante (Salazar, 1999). El ciclo de formulación de políticas agrarias en el territorio objeto de estudio, ha seguido la lógica que se muestra en la figura 1.

**Imaginarios rurales y agropecuarios del plan de desarrollo: Plan Integral de Desarrollo del Caquetá PDIC. 1993-1995.**

Este fue el primer gobierno por elección popular en el departamento del Caquetá, luego de instituida la descentralización estatal en el año 1986. En consecuencia, fue el primer plan de desarrollo departamental pese a que en la época no se exigía su formulación. El PDIC fue un ejercicio de planificación integral de desarrollo con



**Figura 1.** Proceso de formulación de políticas agrarias en el departamento de Caquetá.

enfoque territorial, proyectado en el mediano y largo plazo, en el que se establecieron criterios para la integración de la Amazonia a la plataforma de desarrollo regional, nacional e internacional.

La convergencia institucional y las bases de desarrollo estipulados en el plan, abrieron paso al gobierno nacional para declarar al PDIC como documento CONPES denominado “Plan de Acción de la Nación para el Caquetá”, convirtiéndose en referencia nacional para la toma de decisiones en materia de desarrollo, inclusión socioeconómica y desarrollo sostenible. Sin embargo, el éxito del PDIC estaba supeditado a la continuidad de los contenidos en los planes de desarrollo subsiguientes; pero los posteriores gobernantes establecieron sus propias “ideas” de desarrollo e ignoran por completo los criterios establecidos en el documento CONPES, configurándose así una planificación del desarrollo inconexa, desarticulada e incoherente entre cada período de gobierno. Los imaginarios del PDIC fueron:

- La ruralidad amazónica como ventaja comparativa y competitiva para el desarrollo territorial.
- El departamento de Caquetá es un escenario potencial para el desarrollo e integración socioeconómica a nivel nacional e internacional que se debe construir en el largo plazo.
- La Amazonia colombiana es una fuente de bienes y servicios ecosistémicos y ambientales para el país y el mundo.

El plan establece criterios de desarrollo fundamentados en la importancia ecológica, política, social, económica, cultural y ambiental de la Amazonia, articulado a la oferta institucional amplia con la que contaba el sector rural en la época, mediante la configuración de un sistema socioeconómico en el que participaran actores sociales (campesinos e indígenas), institucionales (organizaciones públicas y privadas para el desarrollo) y la empresa privada (empresarios, comerciantes, transportadores, cooperativas, entre otros), lo que permitiría dinamizar la economía regional y la integración a nivel nacional e internacional. Para ello, se propuso crear un esquema de ciencia y tecnología que permitiera la transformación productiva, en aras de hacer un aprovechamiento integral de los recursos naturales, y establecer la proyección económica y sostenible de los productos tradicionales con propósitos industriales, como el caso del chontaduro, la palma de aceite, el cacao, caucho, entre otros, mediante enfoques agroforestales, considerado, con absoluta razón dadas las condiciones ambientales de la Amazonia, una de

las estrategias productivas viables para el departamento.

Otro aspecto importante de los imaginarios que manejó este período de gobierno, fue visualizar a la oferta natural o base de sustentación de la Amazonia, desde la perspectiva de los bienes y servicios ecosistémicos y ambientales. Esto, en primer lugar, alude al hecho de considerar a los recursos naturales como una ventaja comparativa sobre la cual se podría fundar un modelo de aprovechamiento integral, basado en bienes y servicios más allá de estrategias extractivistas, lo que permitiría ajustarse a los lineamientos de globalización económica que ya emergían en aquella época. Se pretendía generar un modelo de desarrollo “a partir de los recursos naturales y las actividades que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse en torno a ellos” (Sotomayor, *et al.*, 2011), tales como los complejos productivos o clusters. En segundo lugar, se contemplaba la oportunidad de incursionar en mercados de Carbono mediante la venta de Oxígeno en el marco de los servicios ambientales. Esto último se propuso en planes de desarrollo posteriores, y fueron considerados propuestas innovadoras, desconociéndose que ya había sido propuesto durante este primer período, pero que no logró trascender los ámbitos políticos y académicos que se requerían según la prospectiva fundamentada.

En este orden, a partir de los imaginarios rurales y agropecuarios se formularon las siguientes políticas agrarias, las cuales, indudablemente, requerían del largo plazo para obtener los resultados sociales, económicos y culturales previamente esperados:

- Política 1: Desarrollo de los productos tradicionales con proyección económica y sostenibilidad.
- Política 2: Explotación de recursos naturales.
- Política 3: Productos promisorios para un desarrollo sostenible.
- Política 4: Productos tradicionales.
- Política 5: Promoción de nuevas empresas y liderazgo empresarial.
- Política 6: La economía solidaria y la microempresa.
- Política 7: Ciencia y tecnología.

Este fue el único gobierno que construyó un instrumento de planificación del desarrollo bajo una perspectiva integral, a partir de las potencialidades naturales, sociales, económicas, técnicas, ecológicas, culturales y ambientales del departamento, de manera participativa e involucró la arquitectura institucional a escala regional, nacional e internacional. Como ya se mencionó, una vez concluye este período, los gobiernos subsiguientes no otorgaron prioridad a las estrategias políticas y

coyunturales del plan, por lo que se desencadenó una visión homogénea del territorio rural y el sector agropecuario del departamento, que tomó como referencia una serie de diagnósticos desactualizados y repetitivos.

Así se coloca en evidencia la importancia de garantizar la continuidad de los contenidos del plan en los gobiernos subsiguientes, y evitar así la emergencia de una lógica de incoherencia, inestabilidad y despilfarro en la planificación del desarrollo, tal como ocurrió en el departamento de Caquetá, cuyos planes de desarrollo se han ejecutado históricamente bajo un enfoque de corto plazo y a la discontinuidad de programas y proyectos en los distintos períodos de gobierno. Esto se debe a dos aspectos: primero, planes se han formulado y ejecutado desde una perspectiva administrativa y no de desarrollo; y segundo a que “la limitación más severa que entraña el papel de los gobiernos subnacionales en relación con el fomento del desarrollo, radica en su incapacidad práctica para pensar, reflexionar y aventurarse en el largo plazo... hay en los tecnócratas públicos, especialmente en las regiones, un verdadero miedo a la innovación, en materia de desarrollo territorial” (Boisier 2003).

Una vez concluido este primer período, inicia la homogeneización de las políticas agrarias en el departamento, pues cada uno de los gobiernos compartieron una visión similar de lo rural y lo agropecuario y formularon políticas agrarias que apuntaban básicamente a procesos técnicos, cuyo enfoque social y territorial fue incipiente y poco visionarios; pese a que, desde el gobierno central, se generaron mecanismos institucionales para la modernización rural y agropecuaria. A continuación se describen los imaginarios de los cinco períodos de gobierno subsiguientes, y las políticas homogéneas que diseñaron y ejecutaron.

#### **Imaginarios rurales y agropecuarios del plan de desarrollo: Reconciliación con el Caquetá 1995-1997**

Este plan de desarrollo manejó los siguientes imaginarios:

- Lo rural es un soporte físico para el desarrollo de actividades agropecuarias.
- El desarrollo se alcanza a partir de la producción agropecuaria.
- La solución a los problemas rurales es únicamente por la vía tecnológica.

Lo rural es un espacio geográfico complejo en el que interactúan una serie de elementos sociales, económicos y productivos, que requieren enfoques integrales de política pública. En el departamento del Caquetá se visualizan territorios que se sustentan bajo un “modelo económico rural heterogéneo en el que la agricultura no es la única fuente de ingresos” (Lugo & Jaramillo, 2010), por la cual se considera que los “procesos de intervención que alienten el desarrollo de las comunidades rurales” (Lugo & Jaramillo, 2010) trascienden el mero desarrollo agrícola (Sepúlveda *et al.*, 2003). En tal sentido, el primer imaginario de este período de gobierno alude a que la base del desarrollo se fundamenta únicamente en la producción agropecuaria, es decir, que las políticas agrarias estarán dirigidas a la producción y dejan de lado actividades distintas a la agricultura como: servicios de restaurante, construcción, transporte, pesca, comercio, docencia, entre otras, de las cuales se derivan ingresos rurales no agrícolas.

El segundo imaginario considera que los problemas rurales se corrigen mediante el acceso y uso de tecnología. Esto es válido en cierta medida, pues la tecnología es uno de los componentes que se requieren para dinamizar la producción agropecuaria; pero la problemática rural es compleja, por lo que se requieren instrumentos de política que conlleven a una transformación productiva e institucional en los espacios rurales, con el propósito de “articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio” (Sechejtman & Berdegué, 2003), en los que la innovación tecnológica se constituye en un medio y no un fin de desarrollo. Esto explica el carácter técnico y transferencista de las políticas agrarias que se formularon durante el período de gobierno.

#### **Imaginarios rurales y agropecuarios del plan de desarrollo: Gestión para el desarrollo 1998-2000**

Los imaginarios de este plan de desarrollo fueron los siguientes:

- Lo rural como dimensión espacial para la producción agropecuaria.
- Lo rural y lo agropecuario se conciben como dos sectores independientes, siendo lo agropecuario el baluarte para los procesos productivos, y lo rural simplemente un espacio.
- El modelo de desarrollo rural es producto de la evolución de un modelo extractivista a un modelo agropecuario, siendo la ganadería extensiva el

principal renglón económico; sin embargo, sus productos primarios (carne y leche) carecen de valor agregado.

Los imaginarios de este período dan lugar a dos importantes aspectos: primero, aunque se concibe lo agropecuario y lo rural como dos elementos diferentes, este último se reduce simplemente a un soporte físico en el cual se desarrollan actividades productivas agrícolas y pecuarias. Esto es, sin duda, una percepción etérea y vaga, si se reconoce y se tiene en cuenta la heterogeneidad del medio rural; que está lejos de ser un ente estático. Al respecto existe un cuerpo teórico importante que enmarca, desde un enfoque territorial, lo rural como una construcción social, donde emergen y se mantienen modelos de desarrollo de acuerdo a sus condiciones físicas, sociales, económicas, culturales, ambientales, entre otras; lo que determina el tipo de producción agropecuaria. Segundo, se establece que el departamento pasó de un modelo extractivista, debido a la colonización, a un modelo de ganadería extensiva y constituyó así la actividad de mayor importancia económica, lo cual es cierto; sin embargo, se considera que hay que priorizar y fortalecer la actividad ganadera, así como fortalecer su agroindustria. Este ha sido un imaginario que ha prevalecido a lo largo de 20 años de planificación del desarrollo territorial, lo que explica cierta prioridad de los planes de desarrollo en establecer programas y proyectos de rigor tecnológico en torno a la agroindustria bovina y se opacan otras actividades que garantizan los productos agropecuarios y dinamizan los mercados locales, desarrollada principalmente por la economía campesina. La agroindustria ha tenido un desarrollo incipiente, pues mucho se ha mencionado al respecto, pero los resultados no son tangibles: de los estudios de factibilidad no se ha trascendido. El modelo ganadero actual no es armónico con el entorno natural, y se fundamenta en la producción de carne y leche como producto primario que se entrega a procesadoras en el interior del país, principalmente.

### **Imaginarios rurales y agropecuarios del plan de desarrollo: Un nuevo amanecer por ti Caquetá 2001-2003**

En este plan de desarrollo, lo rural y lo agropecuario se consideran uno solo y bajo una perspectiva regional, desdibujado por el conflicto armado, marcado por la violencia y con bajos niveles de producción agropecuaria, así:

- Lo rural o agropecuario inmersos en un proceso involutivo y convertido en un escenario de conflictos,

incertidumbre e inseguridad para la inversión rural, con bajo desarrollo de sistemas productivos y prevalencia de cultivos ilícitos dada su relativa alta rentabilidad.

- La región se visualiza como un escenario históricamente estático y con una fuerte debilidad en los sistemas agroalimentarios, pues estos no satisfacen las demandas del mercado interno.

La permeabilidad del conflicto armado y la violencia en la ruralidad del departamento ha determinado los tipos y niveles de producción agropecuaria, y ha derivado en un ambiente de tensión e incertidumbre con efectos negativos en la inversión rural y agropecuaria, pues los grupos armados ilegales instituyen la producción de cultivos de uso ilícito y ahuyentan las pocas iniciativas de inversión. Por ello, estos imaginarios se constituyen en un reto de grueso calibre en materia de política pública, debido a los programas y proyectos que se requieren para ajustarlos a las condiciones sociales, económicas, culturales, tecnológicas, entre otras, del territorio rural y el sector agropecuario imaginado. Sin embargo, aunque así se imaginó dicho territorio y dicho sector, las políticas agrarias formuladas no fueron coherentes con el reto planteado en los imaginarios.

Otro aspecto interesante es la imagen de “territorio involutivo” y su baja potencialidad para dinamizar los procesos sociales y económicos del departamento, lo que pone en evidencia la necesidad de consolidar una infraestructura productiva fuerte y articulada a las exigencias de los mercados territoriales. Esto es un reto importante, que requiere de un carácter prospectivo en el que se garantice la continuidad de las políticas agrarias. Sin embargo, la discontinuidad de los programas de gobierno en el departamento es categórica, pues los decisores políticos no tienen en cuenta los planes de desarrollo ejecutados, lo que debilita cualquier iniciativa que requiera del corto, mediano y largo plazo para surtir un efecto constructivo.

### **Imaginarios rurales y agropecuarios del plan de desarrollo: todos por un Caquetá mejor 2004-2007**

En este plan se manejaron los siguientes imaginarios:

- Lo rural o agropecuario como escenario de conflictos y contradicciones sociales y productivas.
- Lo rural y lo agropecuario son uno solo, por lo tanto, lo rural se visualiza como un ente eminentemente productivo.

- Lo rural es un escenario de permanente conflicto, con una estructura productiva difusa, debido a la ausencia de: tecnologías, sistemas productivos sostenibles, débiles esquemas de extensión rural y a la predominancia de los cultivos ilícitos. Es un escenario poco viable para la inversión social y económica, por lo tanto no genera confianza ni garantías para las empresas públicas y privadas.

Este plan de desarrollo comparte cierta similitud con algunos imaginarios de los dos planes inmediatamente anteriores, cuando se considera a lo rural como un soporte físico para el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias, y se visualiza como una entidad con un modelo de desarrollo abstracto, imbuida en un permanente conflicto e inseguridad social y económica.

Considerar a lo rural y lo agropecuario como una única entidad de naturaleza física o espacial, implica el diseño y la aplicación de políticas públicas homogéneas para condiciones heterogéneas complejas, propias del territorio rural y agropecuario, lo que conlleva a frustraciones y contradicciones en materia de desarrollo en ambos contextos. Considerar lo rural y lo agropecuario en un mismo sentido suele ser contradictorio en la planificación del desarrollo, pues ambos son conceptualmente distintos y requieren diferentes mecanismos de gestión y manejo. Más aún si se tiene en cuenta que en el escenario de estas políticas públicas se mantiene una lógica de conflicto e inseguridad, donde necesariamente se requiere de un esquema de gobernabilidad integral y coherente.

Bajo esta perspectiva, se debe mencionar que, dadas las condiciones socioeconómicas y culturales del territorio rural y del sector agropecuario, desde el plan de desarrollo se consideró que estos no eran entornos sociales y económicos viables para la economía departamental. Quizá esto no fue prioridad y por ello se diseñaron políticas agrarias que denotan más un procedimiento de rutina institucional, que un compromiso y esfuerzo para fortalecer integralmente el territorio rural y el sector agropecuario.

#### **Imaginarios rurales y agropecuarios del plan de desarrollo: Así construimos futuro 2008-2011**

Los imaginarios que manejó el plan fueron:

- Lo rural como lugar de actividades agrícolas y pecuarias del departamento.
- El problema central del sector agropecuario son los

bajos niveles de productividad y competitividad.

El plan que corresponde a este período considera lo rural como el soporte físico sobre el cual se llevan a cabo las actividades agropecuarias. Es decir, que el desarrollo rural se deben fundar desde lo productivo; lo que es cierto, pero no es la única condición para promover un proceso desarrollo rural articulado, dado su complejidad por las múltiples actividades que allí ocurren.

El imaginario expresa que los bajos niveles de productividad y competitividad son las condiciones limitantes importantes del sector agropecuario. Sin embargo, los factores de productividad y competitividad trascienden más allá de la mera producción agropecuaria, puesto que comprende aspectos gerenciales, tecnológicos y organizativos propios de la matriz rural en la cual se insertan este tipo de actividades productivas. De esta manera, si se parte de que lo rural y lo agropecuario son dos contextos diferentes, se podría decir que los niveles de productividad y competitividad están relacionados con las dinámicas de lo rural: vías de acceso, servicios sociales básicos, aspectos biofísicos, interacciones sociales y económicas, acceso a servicios financieros y de extensión rural, vinculación a mercados territoriales, entre otros; donde la producción agropecuaria es un factor más de productividad y competitividad, supeditado a las condiciones del territorio.

En la figura 2 se establece la “lógica” en que se han desglosado los imaginarios rurales y agropecuarios durante el período de análisis de los planes de desarrollo departamental. Al hacer un recorrido por la visión de lo rural y lo agropecuario desde los diferentes imaginarios en cada uno de los períodos, es posible encontrar similitudes, diferenciaciones, visiones holísticas, pero también muy singulares y particulares, que lejos de aportar al desarrollo regional, coartaban cualquier intención de invertir en el territorio rural y el sector agropecuario.

A medida que ha avanzado el tiempo, la línea base y los conceptos que dan soporte al plan de desarrollo se han vuelto homogéneos, estáticos, individualizados, poco incluyentes y limitantes (Figura 2). En el período de 1993 a 1995 se observa una diversidad de líneas estratégicas que dan cuenta de la visión integral del territorio. En este período, se halla la confluencia de diferentes subsistemas del ente territorial, relacionados con la visión ambiental del territorio, pensado no solo desde el punto de vista de la conservación sino de la necesidad imperante de aprovechar los bienes y servicios ambientales. No

1993- 1995				
Concepción amazónica	Servicios ambientales	Visión de región	Apuestas productivas	Política macroeconómica
1995-1997				
Rural soporte de desarrollo agropecuario			Problemas rurales por falta de tecnología	
1998-2000				
Rural dimensión espacial para la producción agropecuaria				
2001-2004				
Agropecuario como escenario por el conflicto armado				
2005- 2007				
Lo agropecuario igual a lo rural				
2008-2011				
Competitividad y producción de sistemas agropecuarios				

**Figura 2.** Desglose de imaginarios rurales y agropecuarios período 1993-2011.

obstante, no es únicamente lo ambiental, sino también lo productivo, a partir del rescate de los productos tradicionales, pero pensados desde el enfoque del encadenamiento productivo como estrategia de mejoramiento de la competitividad en el marco de un mundo globalizado.

Muchos de los temas pensados para el departamento desde hace 18 años, se hallan actualmente en la punta de lanza del argot de los formuladores de políticas públicas, pero pierden la articulación que las hacen ser realmente efectivas. De manera descendente en la figura 2 se observa que prontamente los imaginarios se limitan a entender lo rural como una dimensión espacial donde solo con tecnología es posible que las políticas (planes, programas y proyectos) obtengan los resultados e indicadores esperados.

**Políticas agrarias período 1996 a 2011**

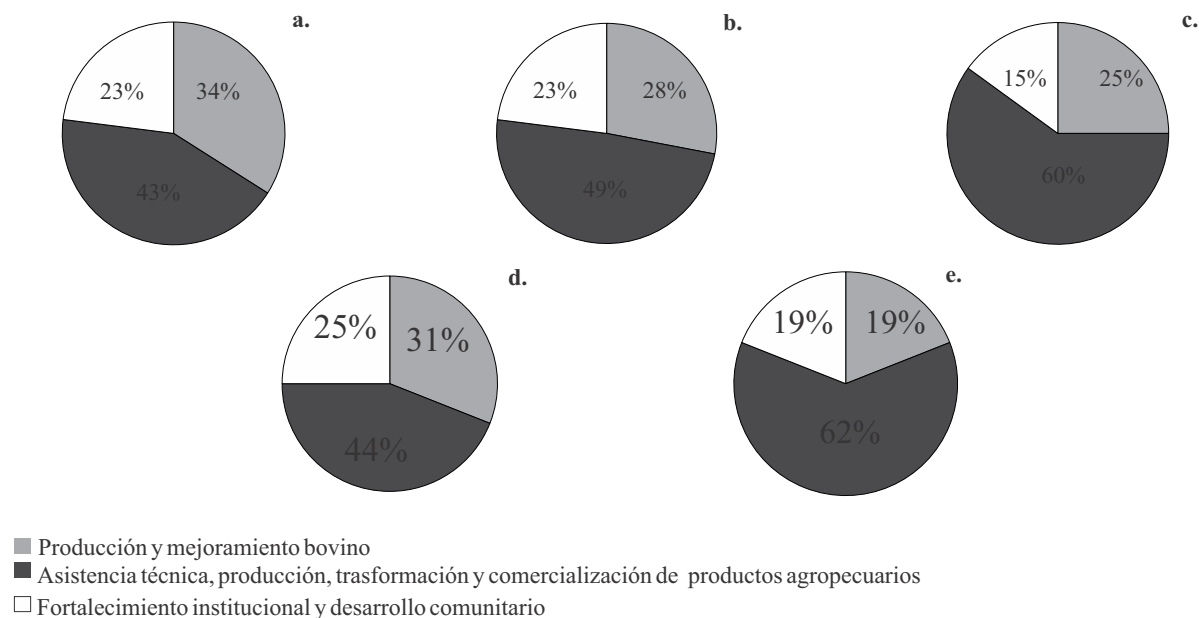
El análisis de las políticas agrarias del departamento del Caquetá (Figura 3), desborda los propósitos y alcances de este artículo, simplemente se muestran y describen, debido a que estas son la fiel expresión de los imaginarios rurales y agropecuarios anteriormente descritos. Es decir, que las tres categorías de políticas agrarias son el resultado de los imaginarios que los tecnócratas han construido del territorio rural y el sector agropecuario durante el período en mención. Anteriormente se mencionó que las políticas agrarias durante este período han sido homogéneas, es decir, que durante cada período de gobierno se diseñaron y ejecutaron planes, programas

y proyectos desde el ámbito de las mismas tres categorías de política pública, como se muestra en las gráficas. Sin lugar a dudas, esta homogenización de políticas agrarias obedece a la imagen convencional que cada periodo de gobierno ha construido sobre lo rural y lo agropecuario, basado en perspectivas unidimensionales al considerar lo productivo como elemento prioritario para la estabilidad rural del departamento.

Estos imaginarios permitieron entonces formular las mismas políticas agrarias durante 16 años, con un marcado enfoque técnico y dirigido únicamente a la producción agropecuaria, dejan de lado aspectos como las actividades rurales no agrícolas que contribuyen a la estabilidad y coherencia del territorio rural y el sector agropecuario. Aunque la vocación productiva de los habitantes del departamento del Caquetá ha sido la ganadería principalmente, y los diagnósticos efectuados en la elaboración de los planes de desarrollo, sin lugar a duda, persisten en reconocerlo, la mayor inversión o esfuerzo en la materialización de las políticas públicas en todos los períodos de estudio fue la de “Asistencia técnica, transformación y comercialización de productos agropecuarios”. La política de “Producción y mejoramiento bovino” es la segunda en nivel de importancia frente a la de “Fortalecimiento institucional y desarrollo comunitario”, a excepción del último período donde éstas dos últimas se presentan equitativamente.

Luego de este estudio queda pendiente profundizar en el efecto que éstas políticas agrarias han tenido en el sector





**Figura 3.** Análisis de las políticas agrarias del departamento del Caquetá. **a.** 1196-1997. **b.** 1998-2000. **c.** 2001-2003. **d.** 2004-2007. **e.** 2008-2011.

rural y agropecuario, y así determinar el nivel de competitividad, sostenibilidad y de inclusión social en los diferentes procesos productivos que se desarrollan en torno a lo rural y lo agropecuario, lo cual permitirá establecer nuevas direcciones en el diseño de políticas agrarias en el departamento del Caquetá.

Se encontró que en los planes de desarrollo no se elaboró una base conceptual acerca de lo rural y lo agropecuario que permita visualizar objetivamente las diferentes dinámicas agropecuarias y rurales, y así establecer diversas alternativas de desarrollo. Simplemente existen valoraciones tecnocráticas subjetivas de lo que es y no es, que conllevan a imaginar lo rural y lo agropecuario como una misma entidad. Entre tanto, no es posible entender qué tipo de territorio rural y de sector agropecuario se pretende focalizar con estos planes de desarrollo gubernamental.

Las imágenes que han construido los actores políticos sobre lo rural y lo agropecuario en cada uno de los períodos de gobierno, han sido determinantes para los procesos de planificación del desarrollo en el territorio rural, pues a través de éstas se han formulado y ejecutado las diferentes políticas agrarias en el departamento de Caquetá. Esto permite entender que las políticas agrarias son el resultado concreto de los constructos mentales que se tiene sobre lo rural y lo agropecuario, más allá de las

mismas condiciones de ambos contextos. Es decir, que las políticas agrarias obedecen a las percepciones o ideas de los grupos tecnocráticos, por encima de las mismas necesidades del contexto.

Los resultados del análisis permiten establecer que la planificación del desarrollo rural y agropecuario del departamento se ha llevado a cabo a través de dos fases: la primera de ellas representada por una perspectiva territorial basada en los recursos naturales, mediante un enfoque de prospectiva con proyección nacional e internacional en el mediano y largo plazo, como fue el caso del primer período de gobierno. La segunda fase de planificación corresponde al conjunto de períodos de gobierno restantes, en los que se comparten imaginarios rurales y agropecuarios similares, que enfocan el desarrollo del territorio a través de un enfoque técnico en el corto plazo a través de políticas agrarias homogéneas durante todo el período en referencia. Entre tanto, se ha requerido de un proceso de desarrollo continuo en el que se prioricen estrategias políticas de desarrollo de planes anteriores.

#### Agradecimientos

Los autores agradecen a la Gobernación de Caquetá por permitir acceder a los planes de desarrollo objeto de estudio.

## Literatura citada

**Boisier, S. 2003.** ¿Y si el desarrollo local fuese una emergencia sistémica?. Revista del CLAD Reforma y Democracia 27:1-24.

**Ceña, F. 1993.** El desarrollo rural en sentido amplio. 25-40. En: Ramos, E. & Caldentey, P. (Coords.). El desarrollo rural Andaluz a las puertas del siglo XXI. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía, Sevilla.

**Escobar, J. 2000.** Lo imaginario. Entre las ciencias sociales y la historia. Fondo Editorial Universidad Eafit, Medellín. 152pp.

**González, F. 2006.** En busca de caminos para la comprensión de la problemática ambiental (La escisión moderna entre cultura y naturaleza). Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Pontificia Universidad Javeriana. 15pp.

**Lugo, L. & Jaramillo, S. 2010.** Enfoques de medios de vida rural en la vereda Balcanes, Florencia, Caquetá, Colombia. En: Revista Ingenierías y Amazonia 3(2):128-141.

**Ramos, E. & Romero, J. 1993.** La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural. 15-24. En: Ramos R., E. & Caldentey del P. El desarrollo Rural Andaluz a las puertas del siglo XXI. Congresos y Jornada No. 32, Andalucía, España.

**Salazar, C. 1999.** Las políticas públicas. Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas –JAVEGRAF-. 2ª Edición. Bogotá, D.C. 45-58 pp.

**Salgado, C. 2003.** Los campesinos imaginados. Cuadernos de Tierra y Justicia 6: 1-41.

**Schejtman, A. & Berdegue, J. A. 2004.** Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago, Chile. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo. 54 pp.

**Sotomayor, O.; Rodríguez, A. & Rodríguez, M. 2011.** Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura. Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. 354 pp.

**Thorton, R. 2006.** Los 90's y el nuevo siglo en los sistemas de Extensión Rural y Transferencia de Tecnología públicos en el MERCOSUR. Edic. INTA. Argentina. 403 pp.

---

## Verenice Sánchez Castillo

Ingeniero Agroecólogo, M.Sc. en Estudios Regionales en Medio Ambiente y Desarrollo. Docente de carrera de la Universidad de la Amazonia. Programa Ingeniería Agroecológica. Grupo de Investigación en Agroecología

y Desarrollo Rural GIADER.

---

## Mayra Andrea Rincón Lasso

Ingeniero Agroecólogo, Esp. en Pedagogía. Docente Secretaria de Educación del Caquetá. Institución Educativa Nueva Jerusalem. Grupo de Investigación en Agroecología y Desarrollo Rural GIADER.

---

## Leyson Jimmy Lugo Perea

Ingeniero Agroecólogo, Mg. en Desarrollo Rural Docente Investigador Universidad del Tolima. Grupo de Investigación ECODESARROLLO.

**Autor para correspondencia:**  
**E-mail: [ljugop@ut.edu.co](mailto:ljugop@ut.edu.co)**