

PROYECTO INSIGNIA
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales



Experiencias político- institucionales y territoriales en Colombia

Mario Samper y Hernán González



13

Experiencias político- institucionales y territoriales en Colombia

Mario Samper y Hernán González

PROYECTO INSIGNIA
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales
Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión

Índice

Acrónimos	xi
Presentación	xiii
Introducción	xv
1. Colombia, país de contrastes y contradicciones	1
Diversidad biológica y cultural	2
Disgregación regional y conflicto armado	5
Crecimiento económico, desigualdad y procesos de paz	6
2. La cuestión rural en Colombia	8
Raíces persistentes del conflicto	8
Concentración de la propiedad rural	9
Expansión ganadera, conflictos de uso y tenencia de la tierra	11
Exclusión y desplazamiento	13
Diversidad de situaciones regionales y territoriales	14
3. Políticas e institucionalidad para el desarrollo territorial en Colombia	17
Misión de Estudios del Sector Agropecuario	17
Cambios normativos y evolución institucional	20
Entidades territoriales y planeación de su desarrollo en la Constitución de 1991	21
Descentralización, Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Consejos Municipales de Desarrollo Rural	24
Creación del sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino	26
Establecimiento inicial de Zonas de Reserva Campesina	26
Misión Rural Transición, Convivencia y Sostenibilidad	29
Creación y funcionamiento del INCODER	30
La Misión para la Transformación del Campo	37
Clausura del INCODER y nuevo marco institucional	40

La Agencia de Renovación del Territorio.....	41
La Agencia Nacional de Tierras.....	43
La Agencia de Desarrollo Rural.....	45
Retos, avances y dificultades en la construcción de la nueva institucionalidad pública para el desarrollo rural.....	46
La Reforma Rural Integral en los Acuerdos de Paz y en la práctica.....	46
Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	48
Normativa y orientaciones metodológicas sobre Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	50
4. Procesos territoriales en Colombia	55
Experiencias en las Zonas de Reserva Campesina	55
El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM)	64
Procesos territoriales apoyados por Corporación PBA.....	77
5. La experiencia del Sur de Córdoba.....	85
El territorio.....	88
El enfoque conceptual y metodológico de la experiencia.....	95
La estrategia de desarrollo rural territorial para el Sur de Córdoba.....	101
Componentes y líneas de acción de la estrategia	107
Formación de una red de desarrollo rural	116
Modelo de gestión interinstitucional e intersectorial para la ejecución del desarrollo rural territorial	117
6. Contribuciones interpretativas y propositivas de las Misiones Rurales.....	123
Desde lo sectorial hacia un abordaje integral de la cuestión rural	124
7. Aportes de la academia en gestión del conocimiento y formación de capacidades.....	127
Acciones formativas desde las universidades.....	127
Centros, redes y equipos de investigación	128
Publicaciones periódicas.....	131
Contribuciones generales de la academia en torno al desarrollo rural en Colombia	132
La academia y el sector rural	132

Trabajos académicos sobre conflictividad y problemáticas rurales	135
Estudios sobre el conflicto armado, lucha por la paz y desarrollo de los territorios rurales	137
Cultivos declarados ilícitos y alternativas de desarrollo en los territorios rurales	140
Contribuciones sobre políticas públicas e institucionalidad para el desarrollo territorial	141
Trabajos académicos sobre territorios étnicos	143
8. Cuestiones conceptuales.....	147
Territorios y territorialidades	147
Construcción de territorialidad, desterritorialización y reterritorialización en medio del conflicto armado y el tránsito al posconflicto	153
9. Herramientas y elaboraciones metodológicas	157
Ordenamiento territorial participativo y ascendente	157
Manejo del conflicto en procesos territoriales	158
Propuestas y herramientas metodológicas derivadas de procesos y programas de paz y desarrollo territorial.....	159
Construcción de agendas territoriales de desarrollo y paz	163
Innovación rural y emprendedurismo	165
Prospectiva territorial.....	166
Cartografía social y SIG participativos.....	169
10. Consideraciones generales y aprendizajes sobre procesos territoriales y político-institucionales en Colombia.....	171
A propósito de la experiencia de gestión territorial en el Sur de Córdoba.....	172
En torno a la experiencia del Magdalena Medio	175
En lo atinente a las Zonas de Reserva Campesina	176
A partir de los procesos territoriales apoyados por Corporación PBA	177
Acerca de la diversidad de experiencias territoriales en Colombia.....	178
Acerca de la cuestión agraria y el desarrollo de los territorios rurales	179
Sobre desigualdad y exclusión en los territorios colombianos.....	180

Respecto de la conflictividad agraria y el manejo del conflicto en los territorios rurales	181
Sobre el marco normativo general para el desarrollo territorial del país y sus expresiones institucionales	181
En torno a las implicaciones de la ausencia del Estado nacional en los territorios rurales escenario del conflicto armado y su control por fuerzas irregulares	183
Respecto de las transformaciones institucionales para el desarrollo de los territorios rurales	184
Acerca de las políticas públicas en el tránsito desde la guerra hacia la paz.....	185
Sobre la construcción de la paz en los territorios rurales.....	187
En relación con la persistencia de condiciones adversas en los territorios rurales durante el postconflicto y el surgimiento de nuevas oportunidades.....	187
Acerca de la territorialización focalizada de políticas públicas en los territorios más afectados por la guerra	188
En torno a los arreglos institucionales en los territorios.....	189
Sobre aspectos conceptuales de la experiencia colombiana.....	190
Respecto de los abordajes metodológicos de la gestión social del desarrollo territorial	191
En cuanto a la participación de actores territoriales	192
Acerca del tejido social y las redes	195
Sobre fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento en procesos de gestión territorial en Colombia	196

Bibliografía.....199

Anexos.....219

Anexo 1. Instrumentos del INCODER para la elaboración del perfil territorial de las Áreas de Desarrollo Rural.....	219
Anexo 2. Contenidos de las estrategias principales propuestas por la Misión para la Transformación del Campo.....	223
Anexo 3. Objetivos, componentes y costo aproximado de los proyectos estratégicos para el desarrollo territorial en el Sur de Córdoba, Colombia.....	227

Anexo 4. Ejes temáticos y subtemas de la cuestión agraria en la producción académica colombiana, 1986-2003	232
Anexo 5. Recomendaciones generales en la propuesta de trabajo de la academia en el sector rural colombiano, 2006	234
Anexo 6. Elementos principales de las guías para el reordenamiento territorial participativo	236
Anexo 7. Fase y tareas del proceso de planeación estratégica de largo plazo según la propuesta del Departamento Nacional de Planeación.....	238
Anexo 8. Principales tareas y herramientas de la prospectiva departamental en el Valle del Cauca	239

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Mapa físico-político de Colombia	1
Figura 2.	Mapa de Colombia con los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras.....	4
Figura 3.	Mapas de Colombia con zonas con presencia importante de las FARC, ELN y Bancrim antes de los Acuerdos de Paz	6
Figura 4.	Evolución de la concentración de la tierra en Colombia entre 1960 y 2014 por coeficiente Gini....	10
Figura 5.	Uso del suelo en Colombia. 2014	11
Figura 6.	Tamaño promedio de las fincas superiores a 500 ha entre 1960 y 2014. Superficie en ha	13
Figura 7.	Tipología de municipios y regiones afectados por el conflicto armado en Colombia. Período 1986-2015	15
Figura 8.	Breve línea de tiempo de las políticas de desarrollo rural en Colombia	21
Figura 9.	Consejos Municipales de Desarrollo Rural activos e inactivos en 2013	25
Figura 10.	Fases de los Programas Integrales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial.....	33
Figura 11.	Mapa de Zonas de Reserva Campesina (zonas constituidas, en proceso y en proyección).....	56
Figura 12.	Mapa de la región del Magdalena Medio	66
Figura 13 a, b, c y d.	Mapas de experiencias piloto de Corporación PBA.....	78
Figura 14.	Mapa político-administrativo del Departamento de Córdoba	89

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Vocación de uso y uso actual de suelo en Colombia, en millones de hectáreas. 2014	12
Tabla 2.	Extensión, población y densidad demográfica de los municipios del Sur de Córdoba	88
Tabla 3.	Porcentaje de población de los municipios del Sur de Córdoba con necesidades básicas insatisfechas, 2012.....	91
Tabla 4.	Debilidades o problemáticas del territorio identificadas en la Estrategia para el desarrollo rural territorial del Sur de Córdoba.....	102
Tabla 5.	Potencialidades del territorio identificadas en la Estrategia para el desarrollo rural territorial del Sur de Córdoba.....	104
Tabla 6.	Líneas de acción establecidas en la Estrategia para el desarrollo rural territorial del Sur de Córdoba	108
Tabla 7.	Proyectos estratégicos identificados en el Modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para las Subregiones del Bajo Cauca y Sur de Córdoba	112

ACRÓNIMOS

ACT:	Alianzas Comunitarias Territoriales
ACVC:	Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra
ADISPA:	Asociación de Desarrollo Integral Sostenible
ADR:	Agencia de Desarrollo Rural
ANT:	Agencia Nacional de Tierras
ANUC:	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ANZORC:	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
ASOSUMAPAZ:	Asociación Campesina del Sumapaz
ATDP:	Agendas Territoriales de Desarrollo y Paz
AUC:	Autodefensas Unidas de Colombia
Bancrim:	Bandas criminales
CDPMM:	Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
CINEP:	Centro de Investigación y Educación Popular
CLACSO:	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CORSOC-ASVIDA:	Corporación para el Desarrollo Social y Comunitario
CVS:	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge
DAFP:	Director Administrativo de la Función Pública
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
DRT:	Desarrollo Rural Territorial
DPS:	Departamento Administrativo de Prosperidad Social
ECADERT:	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030
EPL:	Ejército Popular de Liberación
ELN:	Ejército de Liberación Nacional
EPS:	Empresas Promotoras de Salud
ESAP:	Evaluación Socio-Económica y Ambiental Participativa
Estepa:	Grupo de investigación Espacio, Tecnología y Participación, Universidad Nacional
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC-EP:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
IGAC:	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IICA:	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ILSA:	Instituto Latinoamericana para una Sociedad y un Derecho Alternativos

INCODER:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA:	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INDEPAZ:	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
JAC:	Juntas de Acción Comunal
M-19:	Movimiento 19 de abril
MADR:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MPC:	Ministro Consejero para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad
NBI:	Necesidades básicas insatisfechas
NER:	Núcleos de Emprendedores Rurales
NTP:	Nuevos Territorios de Paz
OACP:	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
ONG:	Organizaciones no gubernamentales
PATR:	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET:	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDPMM:	Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
PDIET:	Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial
PDRT:	Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
PDS:	Plan de Desarrollo Sostenible
PIDERT:	Programas Integrales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
PNTP:	Programa Nuevos Territorios de Paz
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POT:	Planes de Ordenamiento Territorial
PRDP:	Programas Regionales de Desarrollo y Paz
PROTERRITORIOS:	Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial
Red GTD Paz Colombia:	Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural y la Construcción de Paz en Colombia
RRI:	Reforma Rural Integral
SIGET:	Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Rural y la Agricultura Familiar
SEAP:	Sociedad Económica de Amigos del País
SIG:	Sistemas de Información Geográfica
UE:	Unión Europea
UMATA:	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNODC:	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UPA:	Unidades de Producción Agropecuarias
Unión Sindical Obrera	Unión Sindical Obrera
URT	Unidad de Restitución de Tierras
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

Presentación

Los autores de este cuaderno, Mario Samper y Hernán González, se cuentan entre los profesionales del desarrollo rural con más experiencia en la generación y aplicación de conocimientos sobre gestión de territorios rurales en los últimos años, analizando contextos y procesos con la intención de identificar aprendizajes y orientaciones que permitan enriquecer actuales y futuras experiencias sobre desarrollo territorial, tanto a nivel de aspectos político-institucionales, como acciones concretas en territorios rurales.

Este cuaderno constituye un aporte más en esa línea, en esta ocasión enfocando sus esfuerzos en la experiencia colombiana en desarrollo de territorios rurales, una de las pioneras en el continente y, sin duda, de las más ricas

en experiencias y lecciones, dada su evolución en un contexto diverso y convulso.

Es además un aporte oportuno, en momentos en que Colombia, luego de décadas de convivir bajo un conflicto armado, inicia la transición hacia un proceso de paz, en el que el enfoque territorial se presenta como uno de los ejes de una transformación rural integral. Por lo que la expectativa de este documento es que contribuya a mejorar la comprensión sobre la experiencia en desarrollo territorial en Colombia, ofreciendo una fuente de información comprensiva a los actores vinculados con ese proceso, e igualmente, que contribuya a enriquecer y orientar las discusiones y toma de decisiones sobre el futuro de la ruralidad colombiana.

El documento está dividido en diez secciones, en la primera se hace una breve contextualización sobre el país, que es complementada en la segunda sección, con una revisión sobre su ruralidad y problemática. En la tercera se presenta un detallado repaso por las principales políticas y ajustes institucionales en apoyo al medio rural, mientras que la cuarta y la quinta hacen un recuento de experiencias de desarrollo territorial, así como sus aportes metodológicos. La sexta incluye algunas consideraciones de los autores sobre una de las principales iniciativas para orientar las políticas de apoyo a la ruralidad: las misiones rurales. En la séptima se hace un recuento de la contribución de la academia colombiana a los procesos territoriales, mientras que la octava ofrece una

aproximación al tratamiento de aspectos conceptuales del desarrollo territorial en la experiencia de ese país. La novena sección describe, en forma general, algunas propuestas metodológicas y herramientas que las diversas instancias que intervinieron en los procesos territoriales aplicaron. Finalmente, la última sección contiene reflexiones de los autores con respecto a los aprendizajes que las experiencias analizadas dejan para futuros procesos, tanto en Colombia como en otros países del continente.

José Arze

*Programa Desarrollo Territorial
y Agricultura Familiar*

Introducción

El propósito de este Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión es realizar una aproximación exploratoria a procesos político-institucionales y territoriales en Colombia, para facilitar su conocimiento y comprensión desde una óptica latinoamericana, con el propósito ulterior de facilitar su discusión comparada respecto de otros, como los de Brasil y Centroamérica, e identificar posibles aprendizajes derivados de ellos¹. Se hará referencia a varias experiencias en territorios colombianos, incluyendo las del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, las Zonas de Reserva Campesina y varios procesos apoyados por la Corporación PBA, y se presentará de manera más amplia una experiencia en el Sur de Córdoba. Al abordarlas, se prestará especial atención a sus aspectos metodológicos, los cuales se relacionarán a su vez con determinados aspectos conceptuales.

Las experiencias colombianas en desarrollo territorial son ricas en aprendizajes por su diversidad tanto de enfoques

y abordajes metodológicos como de contextos territoriales y político-institucionales. Dichas experiencias y contextos evolucionaron y mutaron durante más de medio siglo, al calor de la conflictividad agraria y de la confrontación político-militar más prolongada de América Latina. Durante ella, el Estado central estuvo ausente de las áreas rurales en poder de grupos armados ilegales, tanto en la provisión de servicios básicos como en lo atinente al desarrollo integral de esos territorios. A lo largo de ese período hubo diversos grados de presencia de grupos armados guerrilleros o paramilitares, como también del narcotráfico, en diferentes regiones del país. La trayectoria de las iniciativas de desarrollo de los territorios rurales estuvo asociada asimismo a los esfuerzos por modernizar el campo colombiano y sucesivos ensayos, mayormente infructuosos, de Reforma Agraria. El Estado impulsó programas de “acción comunal” y desarrollo de las comunidades rurales, luego de “desarrollo rural integrado”, y más recientemente se ha buscado incorporar en sus políticas y programas el enfoque territorial.

1. La experiencia de Brasil se presenta en el Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión no. 14, y los aprendizajes latinoamericanos en el no. 15 de esta serie. Se encuentran en preparación otros dos Cuadernos enfocados respectivamente en la experiencia regional centroamericana y en procesos político-institucionales y territoriales en Costa Rica.

La “investigación-acción participativa”, concebida y promovida por el sociólogo colombiano Orlando Fals Borda, fue un antecedente importante de los procesos de desarrollo endógenos y participativos, desde los mismos territorios rurales. Dicha metodología se aplicó de diversas maneras en procesos rurales, incluyendo iniciativas de desarrollo, tanto públicas como no gubernamentales, entrecruzándose de distintos modos con otros enfoques. Y en el marco de los recientes acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se incorporó desde la introducción y en el primer punto, sobre Reforma Rural Integral, el enfoque territorial.

En este documento de trabajo, cuyo propósito es invitar a una reflexión sobre experiencias colombianas de gestión territorial, en perspectiva comparada respecto de otras en América Latina, se presentarán selectivamente algunos aspectos generales de este país

y de su problemática rural, para luego abordar sus políticas e institucionalidad actuales. Seguidamente se comentarán brevemente ciertos aspectos metodológicos de las experiencias mencionadas. También se hará referencia a determinados aportes académicos, a ciertas cuestiones conceptuales, y a algunas herramientas y elaboraciones metodológicas de posible interés o utilidad para quienes impulsan o acompañan procesos de gestión social del desarrollo territorial en otros países. Finalmente, se compartirá un conjunto de consideraciones generales y aprendizajes que podrían derivarse, en perspectiva latinoamericana, de los procesos y experiencias territoriales y político-institucionales en Colombia, como también de su abordaje conceptual y metodológico. Cabe indicar que las síntesis interpretativas aquí presentadas se basan en la documentación disponible sobre dichas experiencias, así como en algunos intercambios de aprendizajes metodológicos derivados de ellas².

-
2. Los co-autores de este documento, de origen colombiano pero residentes en el exterior desde hace muchos años aunque relacionados periódicamente con algunos procesos y experiencias en Colombia, agradecemos los comentarios críticos y propositivos de varias personas que tienen un conocimiento de primera mano y en profundidad de los procesos político-institucionales y territoriales en Colombia, a la vez que somos enteramente responsables de nuestras interpretaciones y aseveraciones, errores u omisiones. Nos resultaron muy útiles las observaciones y sugerencias de Andrés Bernal Morales, Contralor Delegado para el Sector Agropecuario en la Contraloría General de la República de Colombia; de Darío González, especialista en desarrollo rural e investigador del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), en el Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos -OCDI; de Tania Guzmán Pardo, Asesora en la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad en Agencia Nacional de Tierras, y anteriormente Coordinadora con PNUD de Semillero de Desarrollo Rural y del Informe Nacional de Desarrollo Humano; de Fernán González, coordinador del Programa Construcción de Paz y Desarrollo, del CINEP; de Jaime Forero Álvarez, Director del Observatorio de Desarrollo de la Universidad de La Salle y anteriormente Director de la Maestría en Desarrollo Rural y del Doctorado en Estudios Ambientales y Rurales en la Universidad Javeriana, y de Santiago Perry, Director Ejecutivo Corporación PBA.

1. Colombia, país de contrastes y contradicciones

Tanto la historia como la realidad actual de este país andino se caracterizan por la diversidad de situaciones regionales y locales, claramente diferenciadas entre sí por las particularidades del medio natural, las formas de ocupación y uso del suelo, las modalidades de gobernanza, los tejidos sociales e identidades colectivas. Sus trayectorias son asimismo disímiles, con hondas divergencias entre la evolución del campo y la ciudad, como también entre distintas zonas rurales, con problemáticas marcadas por la conjunción de condiciones propias de cada lugar y las dinámicas de su entorno, afectadas de distintas maneras por conflictos socioambientales y económicos, formas de apropiación y relaciones de poder, confrontaciones sociales y político-militares, continuidades y cambios culturales.

Figura 1. Mapa físico-político de Colombia



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Diversidad biológica y cultural

Este es un país megadiverso, tanto en términos biológicos como de su geografía física y cultural. Su extensión de más de un millón de km², con todos los pisos altitudinales del mundo, incluye trescientos ecosistemas continentales y costeros, agrupados en una veintena de tipos de biomas o zonas de vida y cinco ecorregiones mayores: la andina, la chocona del Pacífico, la del litoral caribe, la amazónica y la Orinoquia. Su variadísimo relieve incluye la trifurcación septentrional de los Andes y la Sierra Nevada de Santa Marta, así como altiplanos y valles de montaña, los vastos Llanos Orientales y llanuras costeras en ambos mares. La pluviosidad varía fuertemente de un lugar a otro, con precipitaciones promedio anuales desde 125 hasta 8000 mm, con zonas desérticas y muy áridas u otras muy húmedas y superhúmedas. Las lluvias alimentan numerosos lagos y múltiples cuencas fluviales, la mayor de las cuales se extiende por más de 1500 km, desde los Andes hasta el litoral caribe: el río Magdalena, protagonista de la historia económica y política, como también del imaginario nacional y de la literatura colombiana.

Colombia es uno de los países con mayor diversidad de plantas y animales del mundo, con más de cincuenta mil especies registradas, incluyendo varios millares que solamente existen en este país. Las especies endémicas, tanto de flora como de fauna, de las cuales sólo algunas han sido domesticadas, son un

valioso reservorio genético. Las especies cultivadas se conservan *in situ* en explotaciones campesinas e indígenas, y las silvestres en espacios naturales crecientemente amenazados por la colonización agrícola o ganadera y las actividades extractivas.

La biodiversidad cultivada en el país está asociada a numerosos agroecosistemas, con variantes territoriales relacionadas con los cultivos alimenticios del altiplano, de las montañas del interior y de las llanuras amazónicas y litorales, así como múltiples cultivos eminentemente comerciales. En las regiones montañosas, éstos incluyen el café y la caña de azúcar, la floricultura y diversas frutas de altura, y en zonas más bajas las plantaciones bananeras, cacaoteras o de palma africana, así como el sorgo, soya, arroz, algodón, caucho y frutales de tierra caliente. Pero la agricultura ha cedido terreno, en décadas recientes, ante la expansión de la ganadería extensiva, generando conflictos de uso pecuario del suelo en tierras de vocación agrícola.

Colombia es también un país multiétnico y multilingüe, con 87 pueblos originarios que hablan 65 lenguas distintas, agrupadas en 13 familias lingüísticas. A ello se suman la población raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con su lengua creole basada en el inglés; las comunidades *palenqueras* de San Basilio, en el departamento de Bolívar, con otra lengua *creole* basada en el castellano, las comunidades negras del Pacífico,

y la población afrodescendiente en espacios rurales y urbanos del resto del país. También forman parte de la multiculturalidad colombiana el pueblo *Rom* o gitano, los mestizos, e inmigrantes de distintas partes del mundo. La población indígena, según el Censo General de 2005, ascendía a 1.392.623 personas, la negra o afrocolombiana a 4.311.757 y la gitana a 4.858 (DANE, s.f.).

La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoció algunos derechos territoriales, especialmente de los

pueblos indígenas y comunidades negras, aunque unos y otros se han visto severamente afectados y masivamente desplazados por la violencia. El Estado colombiano ha reconocido oficialmente a 773 resguardos indígenas en 27 departamentos, las cuales abarcan más de treinta millones de ha, buena parte de ellas en zonas protegidas, así como a 181 Territorios Colectivos de Comunidades Negras, que ocupan más de cinco millones de ha en la Costa Pacífica del país, según los datos del censo agropecuario de 2014. (DANE, 2016, p. 23).

Figura 2. Mapa de Colombia con los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras



Fuentes: Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

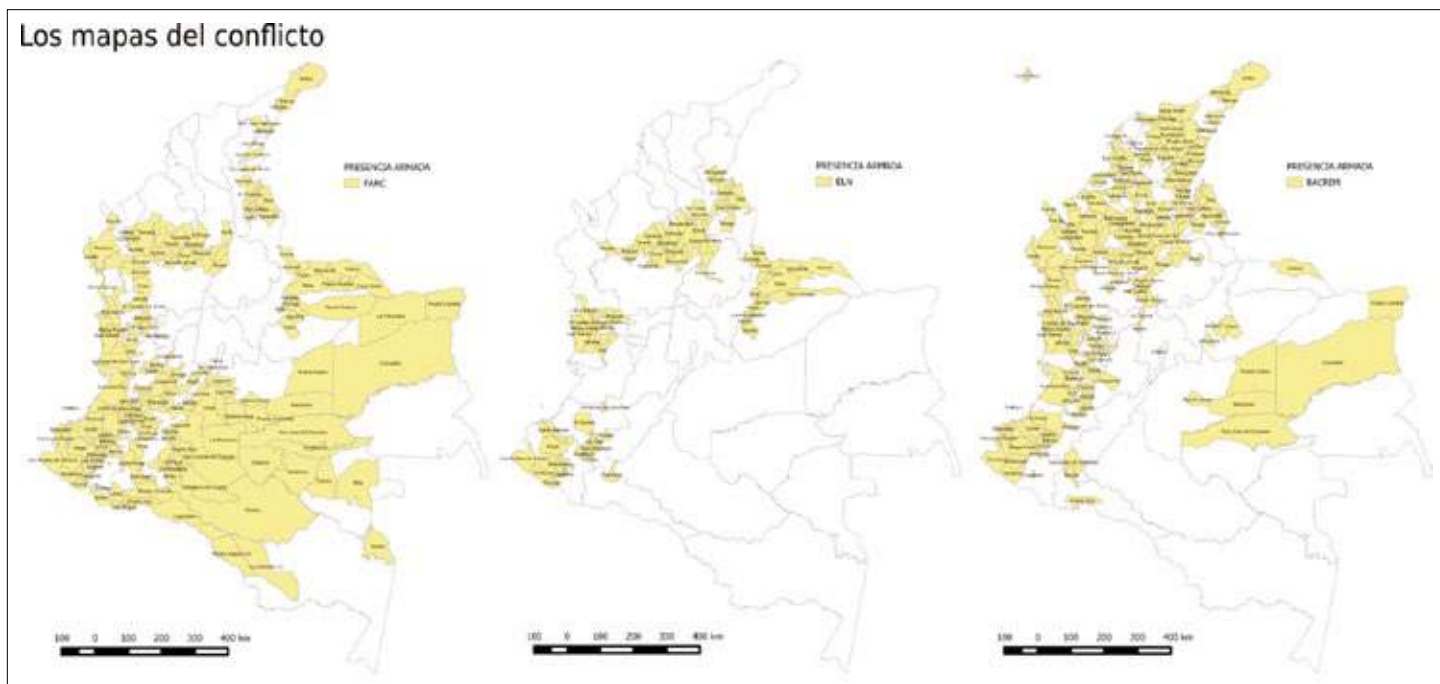
Disgregación regional y conflicto armado

La diferenciación histórico-geográfica entre las regiones de Colombia, y el escaso grado de integración entre ellas, por su relativo aislamiento a lo largo del período colonial y las escasas vías de comunicación interregionales terrestres durante el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX, solventadas parcialmente por la navegación primero fluvial y luego aérea. Los sucesivos y prolongados conflictos armados acentuaron, asimismo, la desintegración territorial del país, parte del cual se mantuvo prácticamente aislado del resto, salvo por las incursiones militares.

Las trayectorias diferenciadas de las distintas regiones de Colombia fueron,

a la vez, factor y resultado de la construcción tardía, compleja e incompleta del Estado nacional. En ello incidieron de manera importante las guerras civiles a lo largo del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX entre liberales y conservadores, transmutadas durante la segunda mitad de ese siglo en prolongados conflictos político-militares con las guerrillas principales de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Ejército de Liberación Nacional (ELN) y con algunos otros grupos insurgentes. El panorama en los territorios del conflicto se complicó con la presencia del narcotráfico en diversas zonas rurales, y, desde la década de 1980, con los grupos de “autodefensa”, financiados principalmente por hacendados y narcotraficantes, que dieron origen al paramilitarismo y, más recientemente, a las bandas criminales denominadas Bancrim.

Figura 3. Mapas de Colombia con zonas con presencia importante de las FARC, ELN y Bancrim antes de los Acuerdos de Paz



Fuente: <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/grupos-armados-ilegales/farc/los-mapas-del-conflicto/>

Crecimiento económico, desigualdad y procesos de paz

A pesar de la guerra y de sus graves secuelas para la población de las zonas afectadas más directamente por ella, la economía colombiana venía creciendo en forma sostenida durante las últimas décadas, pero se desaceleró en 2016, en parte por la reducción en los precios internacionales del petróleo. Paradójicamente, si bien han tendido a reducirse los indicadores de pobreza

y han mejorado algunos aspectos del desarrollo humano, principalmente en educación y salud, Colombia es uno de los países más desiguales del mundo. Amplios sectores de la población rural, especialmente, sufren procesos de exclusión e incluso de expulsión violenta y masiva de sus territorios.

El país ha conocido sucesivos procesos de paz, algunos relativamente exitosos y otros fallidos, desde mediados del siglo XX. Entre los primeros, cabe mencionar el que dio origen al Frente Nacional, que permitió a

liberales y conservadores cogobernar entre 1958 y 1974, a un costo sustancial en cuando a la participación efectiva de la población en la toma de decisiones y a la legitimidad social del sistema político. También fue relevante el acuerdo con el Movimiento 19 de abril (M-19) en 1990, que permitió la desmovilización y participación política de ese grupo guerrillero. Las iniciativas para el desarme parcial de grupos paramilitares y la reinserción de algunos excombatientes guerrilleros fueron, asimismo, pasos en dicho proceso. Sucesivos intentos fallidos de negociación con las FARC, que finalmente se concretizaron en el acuerdo de 2016, y las difíciles negociaciones en curso con el ELN, así como la resistencia activa de grupos disidentes vinculados algunas veces al narcotráfico y la ocupación conflictiva de espacios despejados por las FARC por diversos grupos armados, muestran tanto la viabilidad como los riesgos del proceso que busca poner fin a la guerra e iniciar la construcción de la paz, en medio de la polarización política al respecto y con una opinión pública dividida en cuanto a las condiciones para ello. La problemática agraria y rural, que dio sustento a la guerra, es también una faceta muy relevante del proceso del post-conflicto y de las transformaciones necesarias para una paz estable y duradera.

Las raíces de los conflictos sociales, políticos y militares que han fraccionado a la sociedad colombiana, y la búsqueda de soluciones que atiendan tanto a sus causas como a sus consecuencias, son

complejas, cambiantes y diversas, con expresiones diferentes en momentos o etapas sucesivas y de una región, territorio o lugar a otro. La evolución reciente de esta conflictividad y la negociación de acuerdos de paz plantean enormes retos a la institucionalidad pública, como también a las organizaciones sociales, políticas y militares en pugna. El lúcido análisis del historiador jesuita Fernán González sobre las trayectorias imbricadas de las relaciones de poder y las varias modalidades de violencia en este país, que retrata muy bien dicha complejidad, constata que finalmente se ha llegado a reconocer “tanto la existencia del conflicto como sus raíces sociales, ligadas a un problema agrario no resuelto pero en relación con los problemas del régimen político, para responder a las tensiones sociales de las regiones de la frontera agraria” y concluye con una nota de cautela:

“debemos aprender a movernos en un camino conflictivo y paulatino, donde habrá avances graduales, fracasos, incertidumbres y hasta retrocesos, sin esperar una solución definitiva, lograda de la noche a la mañana, de todos los problemas y conflictos que aquejan a la sociedad colombiana. Esta solución dependerá de la manera como los colombianos consigamos superar nuestras diferencias mediante un diálogo que haga posible la solución concertada de los problemas que enfrentamos.” (González, 2014, pp. 550-551)

2. La cuestión rural en Colombia

La ruralidad en Colombia tiene una serie de características que la hacen diferenciarse de muchos de los países de América Latina y de ellas, sobresale en forma especial el alto grado de conflictividad y de violencia al que ha estado sometida, con efectos de tragedia para una gran parte de su población. En la actualidad, esta característica especial está en el centro del análisis y el debate, pues hace parte de los Acuerdos de Paz establecidos entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano. El reto que tiene el conjunto de la sociedad, y en particular la institucionalidad pública, es remover las causas o factores que han generado dicha conflictividad y violencia, como acción fundamental para generar una paz duradera y las posibilidades de un desarrollo sostenible e incluyente.

Raíces persistentes del conflicto

Un importante grupo de estudiosos de la realidad colombiana, en particular de sus manifestaciones rurales,

señala que en la base estructural del conflicto está la existencia, persistencia y fortalecimiento de una situación de exclusión integral de gran parte de su población. Dicha exclusión sistémica ha afectado especialmente a los campesinos medios y pobres, a las poblaciones étnicas (indígenas y comunidades afrocolombianas), a los obreros agrícolas y campesinos sin tierra, y a la población ligada a la minería, aunque también a otros grupos humanos tanto rurales como urbanos. Por otra parte, la magnitud y duración del conflicto armado y de otras formas de violencia en el campo colombiano, incluyendo la desposesión y expulsión de millones de personas de sus tierras y territorios, agravaron las condiciones estructurales de exclusión, reforzando los aspectos más negativos de una situación en que los grandes perdedores, a lo largo de medio siglo, han sido el campesinado, los pueblos originarios y las comunidades afrodescendientes.

La sociedad colombiana en su conjunto también se ha visto gravemente afectada, frenada en su desarrollo, geográficamente desarticulada y políticamente

fracturada. Esto ha convertido a la problemática rural y agraria en una cuestión de primer orden para el país y de atención obligada para un Estado que, si bien ha reconocido su importancia, ha enfrentado graves y persistentes dificultades para abordarla eficazmente.

Esa situación estructural y hasta ahora sin visos suficientemente efectivos de solución, ha estado acompañada de una realidad caracterizada por múltiples regiones relativamente autónomas, un mercado interno poco integrado, una persistente y grave debilidad institucional e impedimentos absolutos para cubrir efectivamente todo el territorio nacional, “un país con más territorio que Estado”. (González Posso D., 2016) Y lo que es más grave, con una importante tradición histórica de dar soluciones violentas a los conflictos sociopolíticos, como sucedió a lo largo del siglo XIX con ocho guerras civiles en el ámbito nacional y catorce en lo regional, y *La Violencia* entre liberales y conservadores de 1948 a 1958, con antecedentes en movimientos campesinos desde los años treinta. Ello se tradujo en una práctica política de enfrentamiento partidista y confrontación armada mientras que en la mayoría de los países latinoamericanos se exponían ideas de integración de la población en torno a un proyecto nacional.

Las iniciativas políticas de dar solución a los factores de exclusión de la sociedad rural, como la reforma agraria del gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo a mediados de la década de

1930, dieron lugar a una fuerte reacción de los propietarios de grandes extensiones de tierra. Dicha reacción se expresó en una contrarreforma agraria, en la segunda mitad de la década de 1940. Su manifestación más explosiva fue el asesinato en 1948 del dirigente liberal Jorge Eliecer Gaitán, a partir del cual se desata un proceso de violencia sin precedentes, con expresión principal en el campo. Desde entonces, exclusión y violencia han evolucionado en forma convergente en la historia agraria de Colombia.

Concentración de la propiedad rural

Uno de los factores principales de la exclusión de la población rural ha sido la alta concentración de la tierra, pese a la ejecución de una serie de políticas agrarias establecidas desde la década de 1960, con la Ley 135 de 1961 que institucionalizó la reforma agraria con la creación y operación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

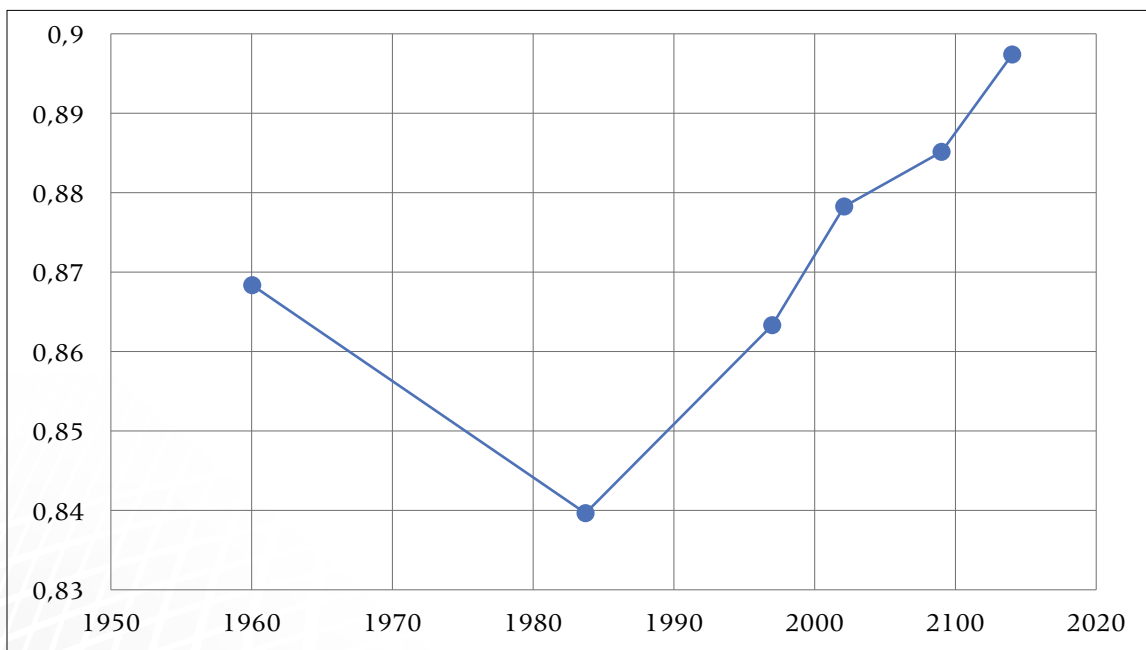
Cabe indicar, como lo ha señalado el economista Mariano Arango (2014), que entre 1962 y 1967 el 98% de las asignaciones de tierras fueron por colonización de baldíos, y leyes subsiguientes tuvieron efectos mixtos, paradójicos o contradictorios. La ley 1ª de 1968, con su decreto reglamentario sobre tierras expropiables, condujo a la expulsión de aparceros y arrendatarios. Entre 1968 y 1972, en un contexto de creciente

movilización social agraria liderada por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), aumentó el área de tierras adjudicadas por el INCORA, pero también se incrementó la entrega de baldíos, que fue 13 veces más que las adjudicadas por otras vías. El denominado “Pacto de Chicoral” entre liberales y conservadores en 1972 y la reforma subsiguiente a la ley 135 de 1961 buscaron favorecer a la agricultura comercial, pero también fueron permisivas respecto de la ganadería extensiva. A ello se sumó el hecho de que no se reglamentaran los mínimos

de productividad, lo que permitió al Consejo de Estado revertir la afectación de tierras desde 1974. Consecuencia de ello, se desafectaron 26 mil de los 30 mil predios intervenidos entre 1962 y 1987. (Arango, 2014, pp. 168-170)

En la figura 4 se informa sobre la evolución de la concentración de la propiedad rural, medida por el coeficiente Gini, entre los años 1960 y 2014. En la misma, se puede apreciar una caída del indicador entre 1960 y 1984 y su posterior crecimiento en forma progresiva hasta 2014, cuando alcanza 0,897.

Figura 4. Evolución de la concentración de la tierra en Colombia entre 1960 y 2014 por coeficiente Gini



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, tomadas de: OXFAM: Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Mayo 2017.

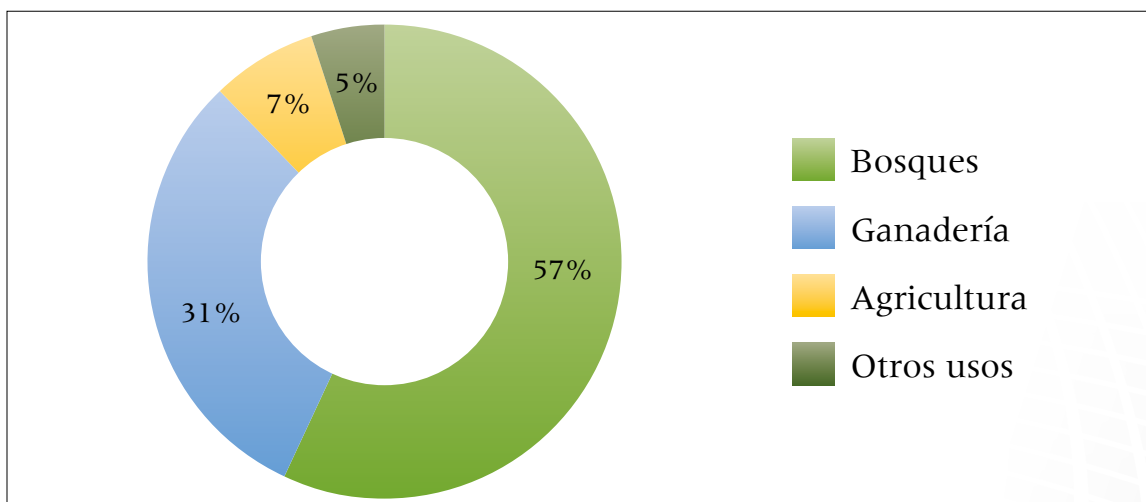
Entre 1995 y 2004 los índices de concentración de la tierra en fincas, que ya eran muy elevados, se incrementaron aun más por una combinación de factores económicos y fiscales, errores en la legislación agraria, y otros asociados al narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla. Así, el índice de concentración pasó de un coeficiente Gini de 0,9050 en el primer año a otro de 0,9209 en el último, según datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria. (Arango, 2014, pp. 180-181) Aunque hay diferencias de criterios entre distintas fuentes estadísticas, es indudable que el proceso de concentración de las posesiones fundiarias continuó acelerándose entre final y principio de siglo, por los factores antedichos. En los años siguientes no hubo, propiamente, acciones de reforma agraria, sino que se distribuyeron parcelas relativamente pequeñas en el marco de programas asistenciales, incluyendo las otorgadas a reinsertados, mientras que “los programas de

baldíos, resguardos indígenas y comunidades negras fueron muy modestos”. (Arango, 2014, p. 183)

Expansión ganadera, conflictos de uso y tenencia de la tierra

El proceso de concentración de la propiedad rural después de 1984 ha tenido algunas particularidades y entre ellas se señala el hecho de que la concentración de la propiedad rural se ha sucedido principalmente en zonas nuevas, de apertura de la denominada frontera agrícola, en buena medida pecuaria. En los procesos de colonización han dominado las grandes empresas ganaderas, fenómeno que ha aumentado considerablemente el peso de la actividad pecuaria en el uso de la tierra, tal como se aprecia en la figura 5, elaborada tomando la información del último censo agropecuario realizado en el 2014.

Figura 5. Uso del suelo en Colombia. 2014



Fuente: elaboración propia con base en la información de Censo Agropecuario 2014. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2016).

Este proceso de apropiación progresiva y desigual de la tierra se expresa en conflictos de uso del suelo, pues una gran parte del área en ganadería está

en tierras de vocación agrícola, lo cual genera efectos perversos en la subutilización de los suelos, tal como se indica en la Tabla 1.

Tabla 1. Vocación de uso y uso actual de suelo en Colombia, en millones de hectáreas. 2014

USO	VOCACIÓN DE USO	USO ACTUAL	% de uso respecto al área con aptitud
Ganadería	15 millones	34,4 millones	229%
Agricultura	22 millones	8,5 millones	38,6%

Fuente: DANE, 2016.

El avance de la ganadería sobre los suelos con capacidad de uso agrícola no sólo se ha traducido en este fenómeno de exclusión al que se ha hecho mención, sino en una pérdida de importantes oportunidades para el desarrollo de una agricultura altamente eficiente, productiva y competitiva. Esto, a su vez, conlleva la pérdida de oportunidades ocupacionales, de generación de ingresos y de mejoramiento del bienestar de la población rural en dichas zonas.

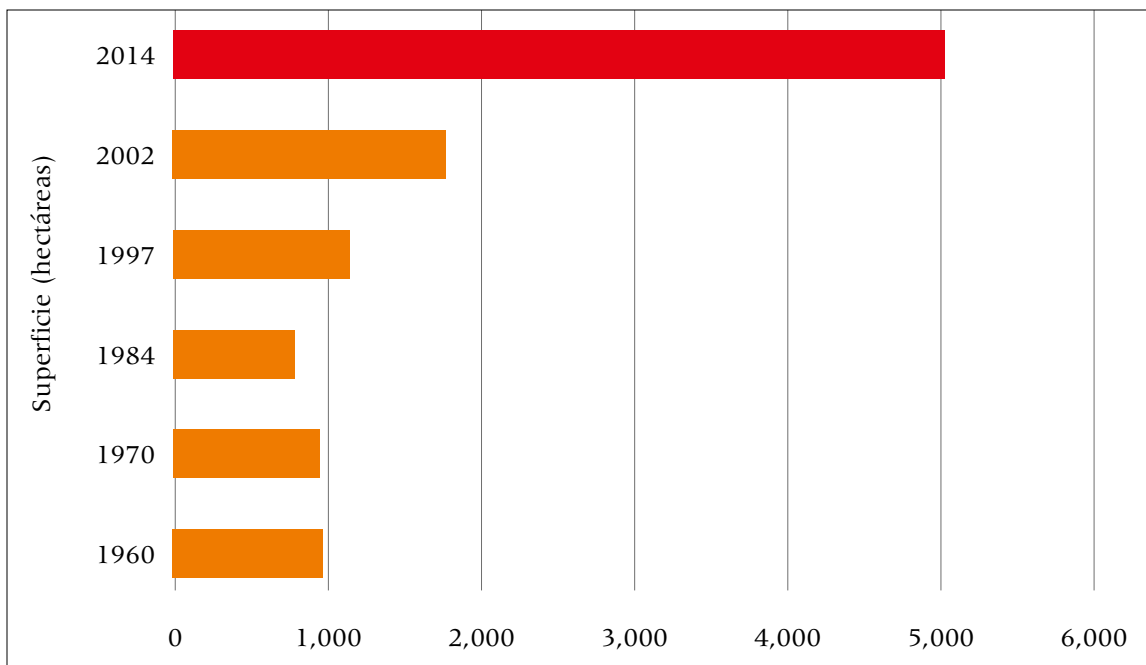
Las cifras comparadas de los censos de 1970 y 2014, elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2016), dan testimonio del fortísimo crecimiento de las

Unidades de Producción Agropecuarias (UPA)³ mayores de 500 ha, que pasaron de abarcar en 1970 cerca de 5 millones de hectáreas a ocupar aproximadamente 47 millones de hectáreas en el año 2014. (DANE), 2016)

El tamaño promedio de las UPA a través del tiempo se ha incrementado de una forma desproporcionada y alarmante en términos de exclusión económica y social, especialmente para la población rural dependiente de la agricultura y del acceso a la tierra. La figura 6 es suficientemente explícita al respecto: el tamaño promedio de las UPA mayores de 500 ha pasó de una cifra cercana a las 1.800 ha en el 2002 a 5.000 ha en el 2014.

3. La Unidad de Producción Agropecuaria (UPA) o explotación agropecuaria es la base sobre la que se recolecta la información censal. Una explotación agropecuaria puede estar situada en una o más divisiones territoriales o administrativas, siempre que todos los predios compartan los mismos medios de producción tales como mano de obra, construcciones o animales de tiro utilizados para la explotación agropecuaria.

**Figura 6. Tamaño promedio de las fincas superiores a 500 ha entre 1960 y 2014.
Superficie en ha**



Fuente: Tomado de: (OXFAM, 2017, p. 12).

Exclusión y desplazamiento

Uno de los factores causales importantes del conflicto armado, aunque no el único, ha sido la persistencia de esta situación de exclusión acompañada de ilegalidad, violación de derechos fundamentales de una importante parte de la población rural y creación de condiciones sociales en las cuales imperan la ilegalidad, la desconfianza y el debilitamiento del tejido social.

Por estas razones, Colombia exhibe cifras alarmantes de desplazamiento forzoso masivo de la población rural, tanto hacia las ciudades como hacia algunos frentes de colonización. El

Centro Nacional de Memoria Histórica calculaba, para el período 1985-2015, que había 6.433.115 desplazados, pero otros analistas han llegado a cifras mayores. (González Posso, C., 2013) Se estima, en una publicación de FAO, que 98% de las personas desarraigadas provienen del campo, y que fueron despojadas de alrededor de 6,6 millones de ha, sin contar los territorios colectivos de pueblos originarios y comunidades afrocolombianas. (Salinas, 2012, pp. 181-182)

La mayor parte de los estudiosos de la ruralidad colombiana coinciden en afirmar la existencia de una gran brecha económica y social entre lo urbano y lo rural. Esta se manifiesta en mayores

indicadores de pobreza y exclusión, con altas tasas de analfabetismo y baja escolaridad, poco acceso a servicios de salud y a la seguridad social, una débil red de infraestructura de transporte y comunicación, y escasa presencia de servicios de apoyo a la agricultura familiar. Y lo que es más crítico, muchos de los territorios rurales carecen de una presencia efectiva y coherente del sistema de seguridad y de justicia. Ello deja a la población en una situación de indefensión ante los grupos de poder, especialmente de los armados y del crimen organizado, que han encontrado en el poder local una oportunidad para acceder a recursos y posesionarse en estos territorios a través de la coacción y así lograr el control y dominio territorial. Dicho dominio territorial ha permitido a estos grupos establecer importantes áreas de cultivo de coca y amapola, involucrando así a la población campesina en la cadena de valor del narcotráfico, con todas las implicaciones económicas, sociales, culturales e institucionales que este fenómeno transnacional implica.

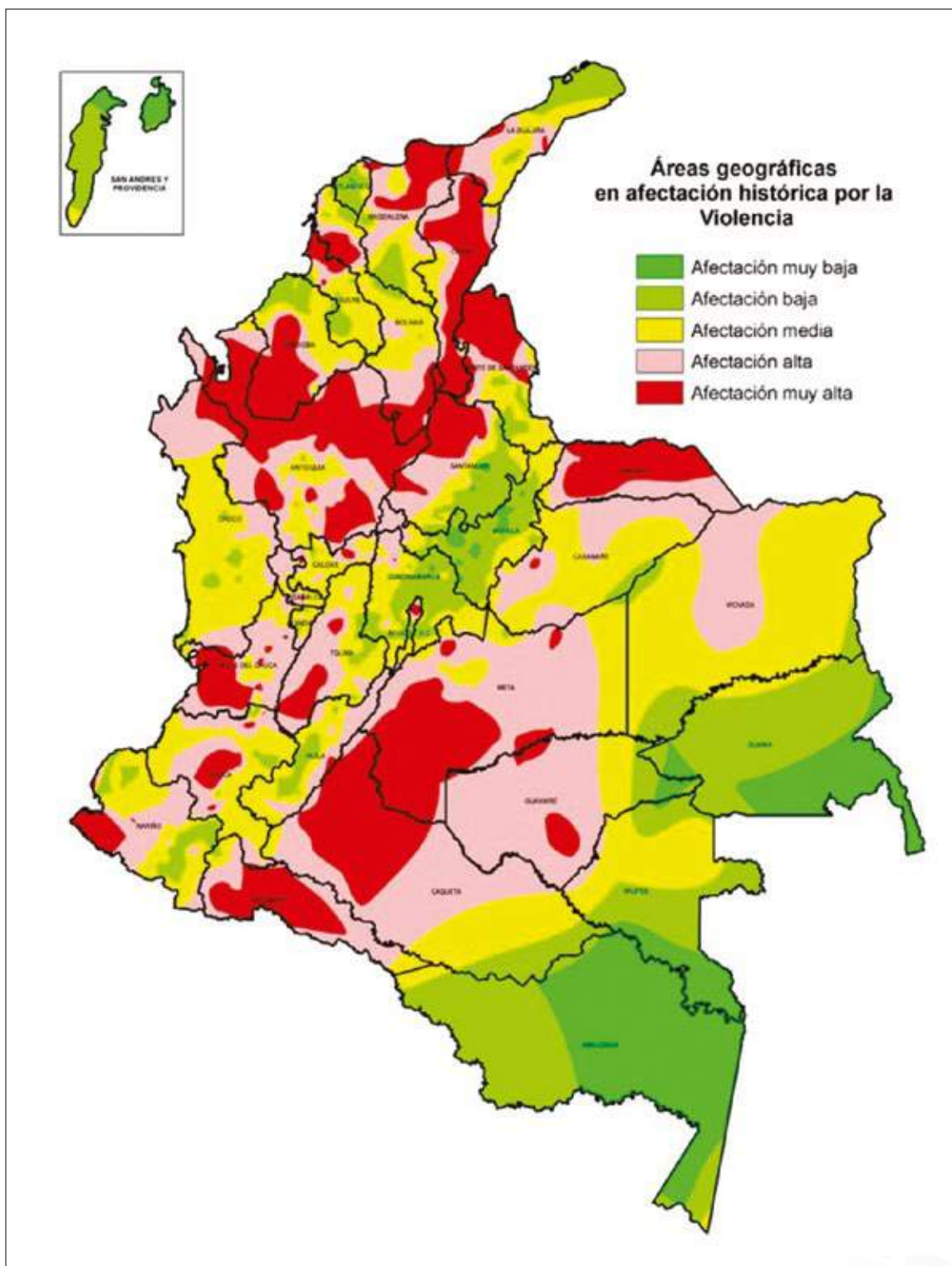
De esta manera a los factores estructurales de la tenencia y uso de la tierra

se agregan procesos de exclusión social por la debilidad de la presencia del Estado y las condiciones inapropiadas para dinamizar las economías rurales a partir de la agricultura familiar y otros tipos de empresas. Ello se agrava por la persistencia de condiciones de violencia, abuso del poder, impunidad, progresivo debilitamiento del tejido social y fortalecimiento de la cultura de la ilegalidad.

Diversidad de situaciones regionales y territoriales

Lo antedicho no significa que en todas las regiones y territorios de Colombia imperan estas condiciones. La diversidad regional de este país también ha permitido la construcción social de territorios relativamente prósperos, asentados en la pequeña y mediana propiedad, con encadenamientos y ciclos económicos y sociales virtuosos, tanto en el mercado nacional como internacional, que no han sido afectados tan agudamente por el conflicto armado, tal como se puede apreciar en la figura 7.

Figura 7. Tipología de municipios y regiones afectados por el conflicto armado en Colombia. Período 1986-2015



Fuente: Tomado de Salas-Salazar, 2016, p. 52.

La presencia de diversos tipos de agricultura familiar en varias regiones y múltiples territorios del país es significativa y contribuye a la generación de empleo y a la producción de una oferta constante y abundante de alimentos básicos que satisfacen la demanda interna del país, como también de ciertos productos agroindustriales y de exportación. Por otra parte, la agricultura empresarial también está presente en territorios poco o muy poco afectados por el conflicto armado, con indicadores de eficiencia técnica y competitividad económica sobresalientes.

Así planteada, la cuestión agraria en Colombia constituye un fenómeno complejo en torno al cual se ha librado, durante más de cincuenta años, una guerra con la participación de múltiples actores: guerrillas “revolucionarias” de diferentes tendencias ideológicas; destacamentos paramilitares; bandas armadas de delincuencia común y el Ejército y la Policía Nacional con poca capacidad de ejercer un control efectivo del territorio y el monopolio de la coerción legítima. Por su parte, la institucionalidad pública no ha logrado brindar soluciones eficaces, garantizar justicia y proveer servicios públicos al conjunto de la población. Paralelamente, ha habido una marcada

tendencia a la criminalización y la represión de la protesta social.

Todo ello sucede en un entorno de producción y comercialización de cocaína, y más recientemente de amapola del opio, que ha agudizado y potenciado la capacidad de violencia de los grupos armados, pero que, a su vez, ha contribuido al deterioro de las relaciones de confianza y del tejido social de las comunidades rurales.

El área cocalera ha tendido a aumentar, y el incremento durante los últimos dos años ha sido sustancial. Efectivamente, el cultivo de la coca, según la información correspondiente al año 2016, era plantado en un área de 146.000 ha, mientras que en el 2015 existían 96.000 ha, según el informe conjunto entre el Gobierno de Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (Gobierno de Colombia-UNODC, 2017, p. 11) El área parece haber seguido aumentando, al superar en 2017 las 200 mil ha.⁴ La sustitución de cultivos ilícitos es una tarea compleja por los múltiples actores e intereses involucrados, desde el campesino que produce la materia prima para mejorar sus ingresos hasta los grupos que trafican la droga en el mercado internacional.

4. La Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de Estados Unidos estimó el área cocalera colombiana en 209 mil ha en 2017.

3. Políticas e institucionalidad para el desarrollo territorial en Colombia

Desde finales de la década de 1980, el Estado colombiano comenzó a revisar el marco político-institucional para el desarrollo de los territorios rurales, inicialmente desde una óptica todavía sectorial, que privilegiaba a la agricultura y la problemática propiamente agraria, para avanzar luego hacia políticas y programas institucionales que buscaron incorporar una perspectiva más integral de dicho desarrollo.

Misión de Estudios del Sector Agropecuario

La primera Misión Rural, de 1988 a 1990, fue establecida conjuntamente por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura, mediante decreto presidencial. El equipo interdisciplinario de investigación fue dirigido por Jesús Antonio Bejarano, connotado economista y académico de las Universidades Nacional de Colombia, Jorge Tadeo Lozano y Externado de Colombia. Fue también jefe de redacción de la revista Cuadernos Colombianos y director del

Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura y de los Cuadernos de Economía, presidente de la Asociación de Agricultores de Colombia, Consejero Presidencial para la Paz durante dos gobiernos en la década de 1990, y en 1999 se convirtió en una víctima más de la violencia.

Con un énfasis claramente sectorial, esta primera Misión Rural abordó la relación entre agricultura y desarrollo económico y las diferentes interpretaciones al respecto en lo atinente a cuatro cuestiones fundamentales: la distribución del ingreso, la riqueza y el poder; los procesos de asignación de recursos y sus factores determinantes; el papel del Estado en la economía, y las modalidades de evolución económico-social con factores de cambio estructurales o graduales. Cuestionó la subvaloración y pesimismo sobre el aporte del sector agropecuario a las economías nacionales, propuso una revaloración de la agricultura, de sus varias funciones y de sus contribuciones al desarrollo, y sugirió nuevos marcos de análisis, objetivos e instrumentos de política. Además del crecimiento

económico, planteó la necesidad de abordar la cuestión de la pobreza rural y la satisfacción de necesidades básicas; la generación de empleo en el campo, y la seguridad alimentaria. Subrayó la interdependencia entre agricultura y desarrollo económico; los cambios en los mercados laborales y de bienes; los aspectos financieros y la integración creciente a la economía internacional, así como el papel de las políticas y las variables macroeconómicas, y la necesidad de abordar y resolver los factores estructurales para que la agricultura pueda hacer una mayor contribución al desarrollo nacional. También destacó la relación entre crecimiento agrícola e industrial, y planteó que la regularidad del crecimiento en el largo plazo y la reducción de la vulnerabilidad a fluctuaciones del sector externo de la economía, están claramente relacionadas con la solidez de las interdependencias entre sectores, incluyendo el agropecuario. (Bejarano, 1998 a y b)

Otros estudios realizados por esta primera Misión abordaron aspectos de las dinámicas del sector agropecuario en Colombia, incluyendo los efectos de distintos tipos de violencia en la producción agropecuaria. El coordinador de la Misión explicó la importancia de diferenciar entre los efectos territorialmente focalizados de la violencia político-militar y la incertidumbre asociada a los efectos no claramente localizados de otras formas de violencia, como la delincuencia común y los narcotraficantes, así como los efectos de la conversión de estos últimos en

terratenientes en determinadas regiones. También planteó la necesidad de comprender y abordar las condiciones que daban origen a la violencia, así como los tipos de acciones requeridas para abordarlas. Al analizar de manera integrada varios indicadores de violencia rural, identificó zonas en las cuales había una clara convergencia entre ellas, por lo que tenían ahí un mayor impacto en la producción y efectos de diversa índole en la vida de la población rural, mientras que su impacto en el conjunto de la economía nacional era considerablemente menor. (Bejarano, 1998 c)

En cuanto al empleo rural y la distribución de ingresos en el campo, la Misión propuso orientar esfuerzos hacia lograr su mejoramiento en el futuro inmediato y una satisfacción creciente de necesidades básicas, más que a la generación de nuevos puestos de trabajo. Recomendó aplicar estrategias para la redistribución del ingreso y la erradicación de la pobreza rural, enfocadas tanto en los grupos más pobres como en las regiones más pobres (Bejarano, 1999 a).

Sobre la relación entre agricultura y políticas macroeconómicas, dicha Misión planteó la necesidad de lograr una mayor compatibilización entre ellas, de movilizar recursos públicos crecientes hacia bienes públicos como la investigación tecnológica y la infraestructura, por su efecto multiplicador sobre la inversión privada, y de alterar las relaciones de poder entre los sectores rurales

y urbanos respeto de la definición y orientación de las políticas públicas. (Bejarano, 1999 b) En lo atinente a las políticas agropecuarias, señaló que el marco institucional en el cual se ejecutaban tenía serias limitaciones que debilitaban sus alcances para orientar y estimular el desarrollo sectorial. También subrayó la necesidad de redefinir la funcionalidad del sector agropecuario en el desarrollo económico del país y su modernización social y política, e incidir así más fuertemente en la definición de las estrategias globales de desarrollo, neutralizar los efectos adversos de ciertas políticas macroeconómicas. Ello permitiría lograr mayor autonomía de los instrumentos de política sectorial, especialmente en lo referente al crédito y la inversión pública, así como fortalecer la institucionalidad del sector agropecuario. (Bejarano, 1998d)

En las conclusiones de la primera Misión Rural se abordaron de manera integral las interrelaciones ya mencionadas, y se valoraron prospectivamente las bondades de una estrategia de desarrollo agropecuario en el marco de la asignación global de recursos del país y sus efectos sobre el crecimiento, el empleo y el área sembrada. También se estimaron las necesidades de recursos naturales; los efectos potenciales de una reducción de la pobreza rural sobre el aprovechamiento sustentable de éstos; la disponibilidad de recursos ambientales del país –especialmente suelo y agua-, su capacidad para sostener el crecimiento y los efectos sobre

ellos del modelo tecnológico aplicado en Colombia.

Para el propósito antedicho se contrastaron distintos escenarios de crecimiento y se hicieron simulaciones y proyecciones en función de un modelo en el cual se modificaron variables interrelacionadas para evaluar los efectos de distintas estrategias. Entre las variables consideradas para construir escenarios relacionados con políticas para promover determinados cambios estuvieron el comportamiento de las exportaciones agropecuarias procesadas o no procesadas; modificaciones en el consumo de productos procesados o no procesados en los hogares; cambios en los ingresos y patrones de consumo de los hogares en concordancia con los requerimientos nutricionales; aumento en los ingresos de los hogares más pobres, y el efecto conjunto, muy considerable, de políticas de incremento de las exportaciones y del consumo de los hogares. Se valoró, asimismo, el efecto de modificaciones en las importaciones agropecuarias.

Las conclusiones de esta Misión Rural incluyeron opciones de políticas agropecuarias y sus requerimientos en términos de inversión pública y cambios en la productividad del trabajo. También se exploraron las relaciones entre la actividad agropecuaria y algunos componentes ambientales, principalmente edáficos e hídricos, asociados a distintos sistemas de producción y agroecosistemas. En las apreciaciones finales se consideraron aspectos como

el marco institucional de las políticas agropecuarias y las interacciones entre el Estado y grupos de interés o de presión en la definición de las mismas, con sus fuertes conflictividades y mecanismos de concertación.

Cambios normativos y evolución institucional

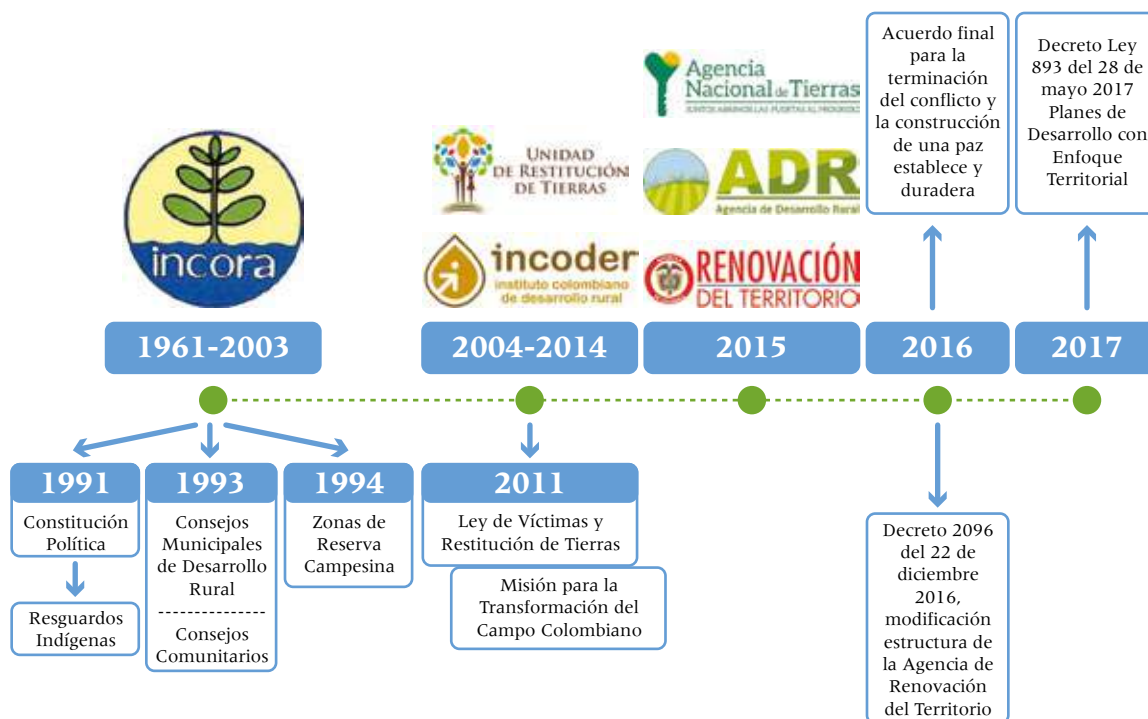
El desarrollo de las normas constitucionales, políticas públicas e institucionalidad en lo atinente a las entidades territoriales, su gobernanza y los procesos de planificación y promoción de su desarrollo económico y social, desde principios de la década de 1990, ha marcado la evolución del marco político-institucional para la gestión social del desarrollo de los territorios rurales en Colombia.

El paso de una institución centrada principalmente en el tema de la tierra -el INCORA- a una institución que asumiera el desarrollo rural con un sentido más integral. Así, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) absorbió el tema de

la tierra, pero integró a otras instituciones como el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura. Pero también, desde el 2003, año de su creación, hasta el 2015, año de su liquidación, emprendió experiencias en varios lugares del país bajo un enfoque territorial del desarrollo rural. En retrospectiva, cabe preguntarse si la sustitución del INCORA por el INCODER conllevó una reducción de la visibilidad y relevancia del abordaje institucional de la problemática aún no resuelta de la concentración de la propiedad fundiaria y la democratización del acceso a la tierra.

Entre 1991 y 2017 la institucionalidad para el desarrollo rural territorial ha evolucionado en forma progresiva, mediante el posicionamiento del tema en la agenda nacional, la formulación de políticas públicas, la inclusión estratégica del tema en los programas y planes de desarrollo, con nomenclaturas cambiantes, y la precisión en el diseño de estructuras institucionales en concordancia con las políticas y planes correspondientes.

Figura 8. Breve línea del tiempo de las políticas de desarrollo rural en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Entidades territoriales y planeación de su desarrollo en la Constitución de 1991

La promulgación de la Constitución de 1991, una de las más innovadoras de América Latina en diversos aspectos, representó un avance considerable en lo atinente a las normas constitucionales referentes a las entidades territoriales, la conformación de éstas y sus interrelaciones. Contempla una serie de principios y derechos fundamentales; los derechos sociales, económicos y culturales, así como los colectivos y del ambiente. Establece formas de participación democrática y define las

finalidades sociales del Estado, priorizando el gasto público social sobre cualquier otra asignación. Reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, así como a las lenguas y dialectos de los grupos étnicos como lenguas oficiales en sus territorios, además del castellano como lengua oficial de Colombia, y establece que la enseñanza en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias deberá ser bilingüe.

El contexto en el cual se elaboró y aprobó la nueva Constitución es el de una importante preocupación por el equilibrio entre el campo y la ciudad, en un nuevo enfoque de las finanzas

públicas y reorganización administrativa territorial, así como una reactivación de los movimientos sociales y las negociaciones de paz entre el gobierno nacional y el movimiento guerrillero M-19.

Bajo el título XI, De la Organización Territorial, esta Constitución reconoció como entidades territoriales, además de los departamentos, distritos (bajo régimen especial) y municipios, a los Resguardos Indígenas, y previó la posibilidad de que pudieran establecerse por ley otros dos tipos de entidades territoriales: las regiones de planificación, conformadas por dos o más departamentos, y las provincias como subdivisiones de los departamentos (artículos 286 y 300). Estableció la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y una distribución de competencias entre la nación y dichas entidades territoriales (artículos 287 y 288).

En el capítulo sobre el régimen departamental, la Constitución del 91 explicitó la autonomía de estas entidades autónomas⁵ subnacionales para

la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, así como su función de intermediación entre la nación y los municipios (artículo 298). Las asambleas departamentales, electas por cuatro años, gozan de autonomía administrativa y presupuestaria y ejercen control político sobre la administración gubernamental (artículo 299). Además, les corresponde expedir disposiciones sobre planeación, desarrollo económico y social, apoyo financiero y crediticio a los municipios, y temas relacionados con el desarrollo como obras públicas, transporte y vías de comunicación, ambiente y turismo. También adoptan planes y programas de desarrollo e inversión pública, decretan tributos, crean o suprimen municipios, y organizan provincias al interior del departamento (artículo 300).

La relación entre departamentos y regiones de planificación en la normativa constitucional tiene la particularidad de que estas últimas se conforman por iniciativa de dos o más departamentos, con el objeto principal de promover el desarrollo económico y social del territorio correspondiente, y dichas regiones gozarán de personería jurídica,

5. La Constitución Política de 1991, dice en su Título XI “Una República Unitaria pero descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales”.

autonomía y patrimonio propio (artículo 306). Las regiones, a su vez, pueden solicitar su reconocimiento como entidades territoriales por parte del Congreso, previo referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados, y podrán participar en el Fondo Nacional de Regalías (artículo 307).

En el capítulo sobre régimen municipal, además de lo referente a los municipios, se contempla la conformación de provincias compuestas por municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. Pueden ser creadas por iniciativa del gobernador, de los alcaldes respectivos, o de cierto número de ciudadanos determinado por la ley, y los municipios interesados podrán incorporarse, previa consulta popular, a una provincia ya constituida.

Las disposiciones antedichas sobre entidades territoriales establecen un ordenamiento relativamente flexible, con elementos de complementariedad y subsidiariedad, desde el ámbito local hasta el nacional, con varias instancias intermedias interrelacionadas. Además de las unidades político-administrativas básicas (departamentos y municipios),

se prevé la conformación de provincias supramunicipales y de regiones pluridepartamentales.

Aunque la Constitución del 91 no otorgó a las comunidades afrodescendientes la categoría de entidades territoriales, previó el reconocimiento legal de aquellas que habían venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas, principalmente en la Cuenca del Pacífico, así como la creación de mecanismos para la protección de sus derechos e identidad cultural y para el fomento de su desarrollo económico y social (artículo transitorio 55).

Esta Constitución incluye asimismo un capítulo sobre los planes de desarrollo tanto en el plano nacional como de las distintas entidades territoriales. Prevé la conformación de un Consejo Nacional de Planeación, de carácter consultivo, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, así como de consejos territoriales de planeación. El Sistema Nacional de Planeación estará conformado por los consejos territoriales y el Consejo Nacional de Planeación (artículo 340).

Descentralización, Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Consejos Municipales de Desarrollo Rural

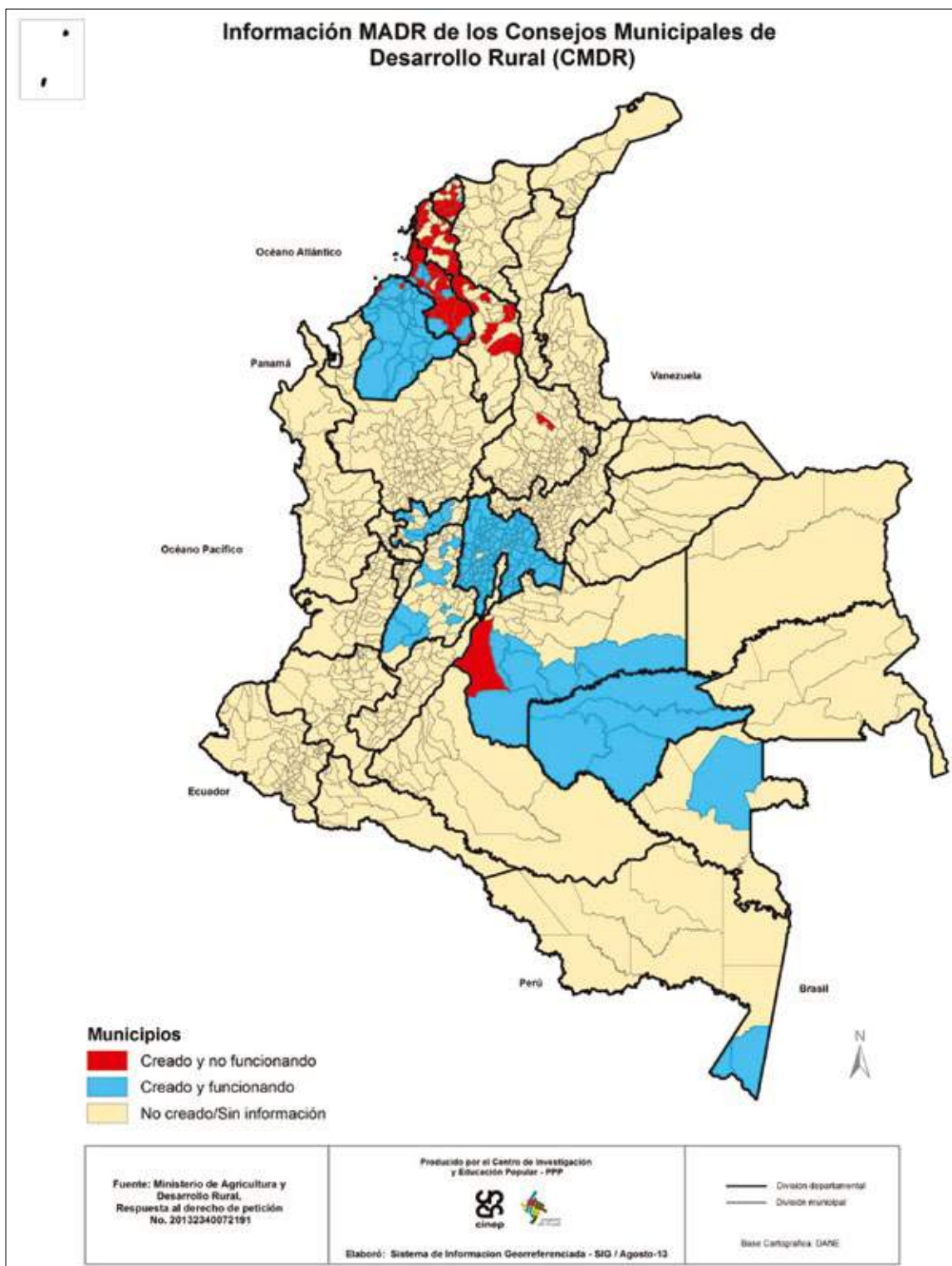
El proceso de descentralización fiscal y administrativa hacia los municipios y departamentos, impulsado con el decreto 77 de 1987 y profundizado durante el decenio siguiente, conllevó la transferencia de una proporción considerable de recursos presupuestarios y de funciones hacia los gobiernos locales. En ese contexto se creó la figura legal de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAs) y su posterior establecimiento efectivo en un número creciente de municipios.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), según la ley 101 de 1993, se crearon para facilitar la

participación de los habitantes rurales en los procesos de toma de decisiones, en condiciones de asesores y de organismos consultivos, pero no como organismos decisores. Con el transcurso del tiempo se ha venido planteando la necesidad de ser reformados, como bien se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, ante la necesidad de crear nuevas formas de gobernanza que contribuyeran más eficazmente a la gobernabilidad del desarrollo del campo, uno de los ejes de este Plan.

Los CMDR tienen una interesante composición, al incorporar al alcalde respectivo y a representantes del Concejo Municipal, de las entidades públicas departamentales, regionales y nacionales implicadas en el desarrollo rural, de organizaciones campesinas, de los gremios agropecuarios y de las comunidades rurales.

Figura 9. Consejos Municipales de Desarrollo Rural activos e inactivos en 2013



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El proceso de conformación y funcionamiento sostenido de estos Consejos ha sido dificultoso, de manera que fueron relativamente pocos los que llegaron a establecerse y en la práctica pasaron a la inactividad. (ILSA, 2015). Con el Pacto Agrario de 2013 se buscó darles un nuevo impulso, pero aún resta mucho por hacer al respecto.

Una reactivación y fortalecimiento de estos Consejos Municipales de Desarrollo Rural, especialmente en los territorios seleccionados para poner en marcha la Reforma Rural Integral, con la participación de las Agencias de Renovación del Territorio, la Agencia de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, podrían tener resultados importantes en impulso de los procesos de desarrollo de estos territorios.

Su rol en la participación en la formulación de las propuestas de desarrollo rural que deberán ser incluidas en el Plan de Desarrollo Municipal, en la identificación de prioridades de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica, así como en las acciones de ejecución y seguimiento de las acciones sociales en materia de salud, educación y desarrollo social de la población de mayor pobreza, exclusión y vulnerabilidad, puede tener un sentido estratégico.

Creación del sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino

La norma legal que estableció en 1994 dicho sistema (Congreso de Colombia,

1994), que también reformó al INCORA y previó el establecimiento de Zonas de Reserva Campesina (artículo 1, inciso 9), hizo énfasis en la participación organizada de las comunidades rurales y de las organizaciones campesinas en las instancias de planificación y decisión regionales (artículo 79).

Dicha ley normó, asimismo, la conformación de un Consejo de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, con participación tanto de la institucionalidad pública pertinente como de representantes de las organizaciones campesinas e indígenas y del sector privado (artículo 50). De manera análoga, en la Junta Directiva del INCORA debían participar representantes de las instituciones públicas sectoriales relacionadas, de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y otras organizaciones campesinas, indígenas y de mujeres rurales, así como gremios del sector privado agropecuario.

Dicha ley definió las Zonas de Reserva Campesina como áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, tomando en cuenta sus características agroecológicas y socioeconómicas regionales, incluyendo los frentes de colonización y zonas donde predominaban las tierras baldías (artículos 80 y 81).

Establecimiento inicial de Zonas de Reserva Campesina

La creación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) fue una

reivindicación que nació de algunas comunidades campesinas organizadas, procesos de movilización y negociación política, después de la adopción de la Constitución de 1991, y se enmarcó en las transformaciones legales y normativas de los años subsiguientes.

Los antecedentes más remotos de estas zonas se remontan a los asentamientos autónomos de comunidades indígenas, mestizas, cimarronas y de blancos pobres que conformaron territorios independientes durante el período colonial y se mantuvieron a lo largo del siglo XIX, e incluso algunos de ellos hasta principios del XX. Otros precedentes fueron los conflictos agrarios de la década de 1920 y la consiguiente conformación de colonias agrícolas con tierras otorgadas por el Estado para comunidades campesinas organizadas, y las confrontaciones subsiguientes en torno a ellas. Paralelamente hubo iniciativas de reforma agraria y colonización agrícola, violencia rural acentuada desde mediados del siglo XX, procesos organizativos campesinos encabezados por la Asociación de Usuarios Campesinos (ANUC) a partir de los años sesenta, reivindicaciones agraristas y recuperaciones de tierras. Desde la década de 1980 hubo propuestas de organizaciones de colonos campesinos para estabilizar las zonas de frontera, movilizaciones de campesinos cocalleros, marchas campesinas y paros agrarios, y una Reserva Campesina establecida de manera autónoma en el Guaviare por las Juntas de Acción Comunal de la región. (FAO y ANT, 2018)

La propuesta para establecer legalmente las ZRC se fue complejizando hasta adquirir el carácter de norma legal mediante la Ley 160 de 1994, con el propósito de frenar o revertir la concentración de la tierra en determinados territorios y la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria, e impulsar procesos de gestión territorial con planes de desarrollo autónomos.

Dos años después fue reglamentada esta figura jurídica, estableciendo que estas serían constituidas y delimitadas por la Junta Directiva del INCORA, en zonas de colonización con existencia de tierras baldías, que requieren la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de la tierra. Podría interpretarse, sin embargo, que las ZRC tendrían aplicación no sólo en tales zonas, pues el decreto reglamentario (1777 de 1996) se refería también a la posibilidad de establecerlas “en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales”. Al respecto ha habido posiciones contrapuestas de organizaciones campesinas y gremios empresariales en torno a la ampliación o restricción de su ámbito de aplicación.

El propósito de esta figura, según el Decreto 1777, artículo 1, es: “fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la

paz y la justicia social en las áreas respectivas”. (Minagricultura, 1996)

Estas ZRC están orientadas por objetivos de control sobre la expansión de la frontera agrícola y evitar la excesiva concentración o fragmentación de la propiedad rural. Se trataba de crear territorios de economía familiar o campesina en condiciones de desarrollo económico, social y ambiental; regular la ocupación de las tierras baldías, y posibilitar la creación de propuestas integrales de desarrollo humano y sostenible, con ordenamiento territorial y gestión pública. Se buscaba asimismo facilitar la ejecución de políticas de desarrollo rural y fortalecer espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales. (Minagricultura, 1996, artículo 2)

Por acuerdo del INCORA ese mismo año, se fijaron los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las ZRC, y se planteó como tarea “el fortalecimiento de los organismos de concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural en los respectivos departamentos y municipios, así como de las organizaciones representativas de los colonos y campesinos, para garantizar su participación en las instancias de planificación y decisión regionales, así como la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales”. (INCORA, 1996)

Durante los años siguientes se establecieron las primeras ZRC y se elaboraron planes de desarrollo iniciales en algunas de ellas. Posteriormente, la figura de las ZRC fue suspendida por el Estado colombiano entre 2003 y 2011. Las que habían sido establecidas fueron desatendidas por la institucionalidad pública, por ser consideradas como parte de la estrategia de las FARC. La ejecución de dichos planes de desarrollo se postergó por falta de apoyo presupuestario y acompañamiento técnico.

Como parte de los Acuerdos de Paz con las FARC, las ZRC se han puesto nuevamente en la agenda pública. En el marco de las nuevas políticas de desarrollo rural, se las ha considerado como un mecanismo apropiado para el desarrollo rural, el ordenamiento y la planeación territorial que permiten construir desde la región alternativas para el desarrollo integral de las comunidades campesinas. No obstante, hay una activa presión tendente a debilitarlas mediante métodos de agresión a su población, en un contexto en el cual persiste la violencia rural. Las acciones de parte del Estado y de sus instituciones en las ZRC han sido insuficientes hasta el momento para lograr la transformación positiva de las condiciones de vida de sus pobladores, mediante la generación de bienes públicos básicos y fundamentales como la educación, la salud, los programas de inclusión social y la seguridad ciudadana.

Misión Rural Transición, Convivencia y Sostenibilidad

La segunda Misión Rural fue establecida conjuntamente en 1997 por varias entidades públicas y agencias de cooperación. Fue presidida por Rafael Echeverri Perico, ex viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, consultor internacional y posteriormente Secretario Técnico del Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial, PROTERRITORIOS. El Consejo de Dirección de esta Misión Rural reunió a las autoridades del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a organizaciones campesinas y gremiales del sector agropecuario, y al Representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Un grupo interdisciplinario de alto nivel, con apoyo de asesores académicos e investigadores asistentes, coordinó las agendas de Dinamización productiva; Economía campesina y seguridad alimentaria; Pobreza rural; Educación, ciencia y tecnología; Sostenibilidad y medio ambiente; Territorios de convivencia, y Género. (Misión Rural, 1998)

Este equipo realizó un ejercicio de planeación prospectiva para el campo colombiano y generó una serie de propuestas para un modelo alternativo de desarrollo rural en el país.

Para ello, abordó aspectos relacionados con el marco político, el concepto de ruralidad y los desafíos a enfrentar, y formuló propuestas para la ampliación de oportunidades en el campo y la redistribución de activos productivos. Se refirió asimismo a las zonas de reserva campesina y empresarial; a la modernización tecnológica y pedagógica de la educación rural; a la valorización del conocimiento tradicional y la diversidad biológica y cultural, y a la promoción de tecnologías alternativas "limpias". Planteó tareas relacionadas con el ordenamiento territorial y la incorporación de regiones estratégicas para el desarrollo del país; transformaciones institucionales y agenda legislativa; crédito rural e inversión pública para la paz y el desarrollo; movilización social y acción política, entre otros aspectos. (Echeverri, 1999)

Para ampliar la discusión de los diagnósticos y la formulación de propuestas se estableció la Red Transitar, con participación de organizaciones campesinas, académicos y funcionarios del sector rural. Hubo mesas de trabajo departamentales y encuentros regionales, nacionales e internacionales, así como un Foro Permanente que sessionó durante un año. (Misión Rural, 1998) Posteriormente surgió, como iniciativa no gubernamental derivada del proceso anterior, la Corporación Latinoamericana Misión Rural, presidida inicialmente por Rafael Echeverri.

La propuesta elaborada por la segunda Misión Rural definió a Colombia como “una sociedad del conocimiento, que cifra su futuro en la posibilidad de desarrollar su potencialidad humana y natural a partir de la apropiación de su riqueza por medio de una forma propia de reconocer su esencia cultural y de incorporar su rica biodiversidad al desarrollo.” (Misión Rural, 1998, p. 18) Seguidamente hizo un planteamiento al respecto en lo político e institucional, económico, social, ambiental y cultural, para la construcción de un proyecto nacional que integrara los proyectos regionales y locales generados desde la autonomía. Propuso un proceso de transición entre la situación actual y dicho proyecto nacional como expresión de lo deseable y posible, a partir de un reconocimiento de la naturaleza y alcances de la crisis existente y de los retos políticos, económicos e institucionales a enfrentar. Planteó un concepto más amplio e integral de ruralidad y un énfasis en los territorios rurales; en las relaciones entre economía, sociedad y cultura; en la institucionalidad territorial, y en las articulaciones intersectoriales y urbano-rurales.

Creación y funcionamiento del INCODER

Las acciones institucionales para promover el desarrollo de los territorios rurales evolucionaron con la sustitución del INCORA por el INCODER, en 2003. La nueva entidad debía cumplir funciones que anteriormente realizaban el INCORA, el Instituto Nacional

de Adecuación de Tierras, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, así como algunas otras.

El objeto del INCODER, según el decreto presidencial que lo estableció en ese año (República de Colombia, 2003), era

“ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.” (artículo 2)

Varios objetivos de la nueva institución guardaban relación con el desarrollo de los territorios rurales, la participación de las organizaciones de productores y comunidades en él, y la transformación de las unidades municipales de apoyo técnico y consejos municipales de desarrollo rural (Artículo 3):

- “1. Liderar la identificación y consolidación de áreas de desarrollo agropecuario y rural, promovidas por iniciativa pública, privada o mixta para adelantar en estas programas de desarrollo agropecuario y rural de

- propósito común, que permitan atender realidades específicas de zonas y comunidades rurales.
2. Fortalecer los procesos de coordinación inter e intrasectoriales que posibiliten la integración de las acciones institucionales en el medio rural.
 3. Fortalecer los procesos participativos de planeación institucional, regional y local para la definición de programas de desarrollo agropecuario y rural, que permitan a los actores rurales la identificación de oportunidades que su realidad les ofrece y la concertación de las inversiones requeridas.
 4. Consolidar el proceso de delegación a las administraciones departamentales mediante el apoyo a las instancias competentes del nivel departamental y municipal para su fortalecimiento, así como de las organizaciones de productores y de sus comunidades para la gestión de su propio desarrollo.
 5. Estimular la consolidación de escenarios regionales para el desarrollo rural, mediante la acción coordinada de los departamentos y propiciar la transformación de las Umata y los consejos municipales de desarrollo rural, de conformidad con la Ley y sus reglamentos.”

En el Consejo Directivo del INCODER, además de las autoridades

gubernamentales, participaban representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas, como también de los gremios del sector agropecuario (artículo 6).

En el momento de su creación y durante sus primeros años, el INCODER incorporó el enfoque territorial del desarrollo rural, pero sus limitados recursos se orientaron principalmente hacia la adecuación de tierras y los subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias. De acuerdo con un balance institucional hecho hacia 2010, ello “constituye un fuerte limitante para la intervención integral en territorios” y “el esquema de intervención que ha operado hasta el momento, fragmenta el uso de los recursos”. (INCODER, 2011)

Desde sus inicios, la eficacia del INCODER para cumplir sus funciones se vio afectada por actos de corrupción y serias irregularidades en los procesos de adquisición y adjudicación de tierras. Entre 2003 y 2008 ello condujo a 141 procesos disciplinarios contra sus funcionarios, así como acciones penales, por prácticas viciadas. (Procuraduría General de la Nación (2015)

En 2007 se aprobó legislativamente el Estatuto de Desarrollo Rural (ley 1152), el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en 2009, por la no consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes directamente afectadas por ella. Posteriormente se conjugaron cambios

en las políticas públicas y en el contexto nacional para generar elementos de innovación en el abordaje del desarrollo rural, aunque persistieron importantes debilidades institucionales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 planteaba el reconocimiento de las diferencias regionales al formular las políticas públicas y programas, así como la importancia de la planificación territorial y el fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio. Aunque el marco de referencia para el análisis territorial tomaba a los departamentos como unidades de análisis, se reconocía su heterogeneidad en cuanto a los niveles de desarrollo. También se subrayaba “la importancia de aprovechar las relaciones de vecindad geográficas para irradiar mejores capacidades institucionales entre municipios cercanos” y se proponía “la estructuración y/o consolidación de ejes y áreas de desarrollo territorial (ADT) que vinculan activamente las iniciativas y dinámicas de desarrollo local, buscando movilizar las capacidades de desarrollo endógeno territorial de conjuntos de municipios de uno o varios departamentos ubicados en las áreas de influencia de los ejes de articulación o macroproyectos de infraestructura con potencial de conformar áreas de desarrollo.” (DNP, s.f., p. 32-33). Se reconocía, asimismo, la existencia de procesos y dinámicas regionales a potenciar, incluyendo los Laboratorios de Paz en varias partes del país.

En la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del INCODER

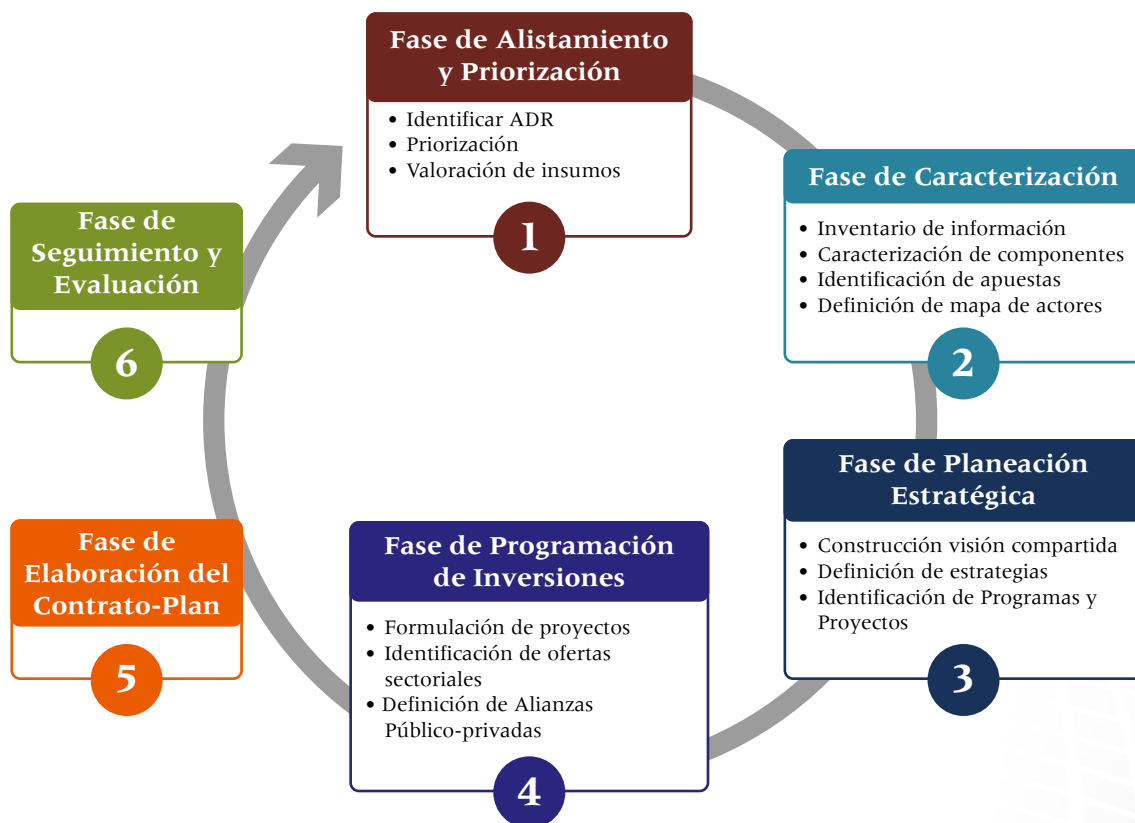
2010-2014 (INCODER, 2011) se planteó la necesidad de que dicha estrategia concentrara esfuerzos en determinadas zonas geográficas prioritarias, incluyendo las Zonas de Reserva Campesina, Resguardos indígenas y Titulaciones Colectivas a Comunidades Negras. El territorio rural se concebía, en línea con los planteamientos del IICA y otras entidades internacionales, como producto social e histórico, con un tejido social específico, una base de recursos naturales particular, determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso, e instituciones y formas de organización propias. Se planteaba la multifuncionalidad de las actividades rurales, la multisectorialidad de las intervenciones públicas, la integralidad de las acciones en los territorios, y la diferenciación de las intervenciones institucionales. Su propósito era lograr el desarrollo sostenible e integral del sector rural, de sus territorios y comunidades, y proponía identificar Áreas de Desarrollo Rural como territorios con características relativamente homogéneas en lo físico, económico, cultural y social. Dichas áreas deberían constituirse en las unidades básicas de planificación y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo rural, en concordancia con el decreto 3759 de 2009, que modificó la estructura del INCODER.

Un trabajo colectivo del equipo interdisciplinario de desarrollo rural del INCODER abordó aspectos conceptuales, metodológicos e institucionales de los PIDERT o Programas Integrales de Desarrollo Rural con Enfoque

Territorial (INCODER-OIM, 2011). Los PIDERT debían desarrollarse de manera participativa y diferenciada en las distintas Áreas de Desarrollo Territorial, con preponderancia de los actores sociales locales y con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil. Su finalidad era generar transformaciones productivas para el desarrollo sostenido de las Áreas de Desarrollo Rural, involucrando a los pequeños productores en esquemas asociativos, procesos de empresarización y alianzas con inversionistas privados para acceder a mercados promisorios. También debían asegurar la provisión

de bienes públicos, incluyendo servicios sociales e infraestructura productiva, y fortalecer la institucionalidad e instancias de participación. Su enfoque territorial e integral buscaba abarcar y articular las dimensiones ambiental, económico-productiva, socio-cultural y político-institucional, con un abordaje multisectorial y multifuncional, focalizado y flexible de acuerdo con las condiciones locales. Cada PIDERT daría origen a un Plan de Acción con la programación multisectorial de las inversiones a efectuar, así como Contratos-Plan para su realización. Las fases de los PIDERT serían:

Figura 10. Fases de los Programas Integrales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial



Fuente: INCODER-OIM, 2011, figura 2.

Los PIDERT debían incluir líneas de acción para abordar al menos las siguientes cuestiones:

- ordenamiento social de la propiedad y acceso a tierras
- ordenamiento y desarrollo productivo
- acceso a bienes y servicios públicos
- fortalecimiento de la institucionalidad y escenarios de participación a nivel regional y local

Para ello, las intervenciones y acciones a realizar podrían incluir, entre otras:

- promover la articulación de los productores a los mercados dinámicos
- promover la gestión colectiva de las cadenas
- promover la innovación, transferencia tecnológica y asistencia técnica integral a los pequeños productores rurales
- ordenamiento social y la planificación del desarrollo de los territorios rurales
- acceso a la propiedad de las tierras rurales
- Zonas de Reserva Campesina y Zonas de Desarrollo Empresarial
- promoción de economías de aglomeración y desarrollo agroindustrial
- políticas para la gestión integral de recursos naturales y

particularmente del agua con fines productivos agropecuarios

- promoción del turismo rural y de los atractivos naturales, históricos y culturales
- fortalecimiento institucional y político del territorio
- profundización de la descentralización
- promoción de esquemas asociativos territoriales
- fortalecimiento de la sociedad civil
- alianzas público-privadas
- fortalecimiento de redes sociales e institucionales
- acciones afirmativas dirigidas a poblaciones vulnerables
- incorporación del enfoque de género
- sistemas de información territorial

En el anexo 1 se detallan algunos instrumentos adoptados o elaborados por el INCODER para la preparación del perfil territorial de las Áreas de Desarrollo Rural.

En algunos territorios, incluyendo Zonas de Reserva Campesina establecidas años atrás y abandonadas posteriormente por la institucionalidad pública, el INCODER promovió la elaboración o actualización de planes de desarrollo, con metodologías innovadoras y participativas.

A pesar de los avances anteriores, incluyendo planteamientos conceptuales y metodológicos que siguen teniendo validez y pertinencia, el INCODER tuvo entre 2011 y su clausura en 2015 serias dificultades para cumplir con las varias funciones que le fueron encomendadas por ley. Ello obedeció a una combinación de factores, incluyendo sus capacidades institucionales, la formulación y ejecución presupuestaria, ineficiencia técnica e ineficacia en la consecución de las metas planteadas anualmente, y deficiencias administrativas que facilitaron actos de dudosa legalidad e incluso de corrupción. Las mismas tuvieron fuertes implicaciones fiscales y condujeron a sanciones disciplinarias e indagaciones penales.

Entre los problemas señalados por la Contraloría General de la República (2013 y 2017), cabe destacar:

- desatención de las demandas de los usuarios
- falta de claridad en los parámetros de identificación de la demanda
- incumplimiento de obligaciones en lo referente a los resguardos indígenas y las comunidades afrocolombianas
- debilidad de criterios de focalización
- falta de capacidad y adecuación institucional
- ausencia de celeridad institucional en los procesos de compra y legalización de tierras a cargo del Incoder

- fallas en la implementación de proyectos productivos
- planeación deficiente para cumplir las metas anuales e incumplimiento de las mismas
- ineficiencia en la ejecución de recursos presupuestarios
- informalidad jurídica
- inexistencia de planes de seguimiento y acompañamiento a largo plazo
- grave desorden en la información documental y ausencia de sistemas de información institucionales
- ausencia de documentos o expedientes incompletos de legalización de territorios de comunidades indígenas, negras y afrocolombianas.

Por lo antedicho, a pesar de los avances conceptuales y metodológicos del INCODER a partir del 2010, la entidad resultó ineficiente e inoperante para cumplir con las funciones asignadas por ley, atender las necesidades de sus usuarios campesinos, indígenas y afrodescendientes, y responder a los requerimientos de la sociedad colombiana en un momento crucial para abordar las problemáticas y potencialidades de sus territorios rurales.

Paralelamente, en 2011, la Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448) estableció un procedimiento legal para restituir y formalizar el acceso a la tierra por parte de quienes

fueron víctimas de despojos violentos y forzados a abandonar sus territorios, desde principios de 1991, en el marco del conflicto armado interno. Dicha ley creó una Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, entidad Adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, responsable por el diseño y administración del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, como también de presentar ante instancias judiciales las demandas de restitución, o proceder alternativamente a dar a las víctimas una compensación. Ello dio origen a la Unidad de Restitución de Tierras (URT), con la misión de

“Conducir a las víctimas de abandono y despojo, a través de la gestión administrativa para la restitución de sus tierras y territorios, a la realización de sus derechos sobre los mismos, y con esto aportar a la construcción de la paz en Colombia”

con el propósito o visión de que en un plazo de diez años, cuando expira dicha ley:

“Para el año 2021, las víctimas de abandono y despojo por el conflicto armado han recuperado sus derechos sobre las tierras y territorios gracias a una acción articulada, legítima e irreversible liderada por

la Unidad, contribuyendo a la reparación integral como base de procesos de reconciliación”.⁶

En un reciente balance realizado para el empalme entre los gobiernos entrante y saliente en 2018, la URT informó que desde la entrada en vigencia de la ley 1448 hasta ese momento se habían resuelto judicialmente las demandas de 10.629 familias, con la consiguiente restitución de 302.792 ha. Otras 23.132 solicitudes se encuentran en trámite ante los jueces, y se reportan 86.536 solicitudes habilitadas por el Ministerio de Defensa.⁷ Cabe indicar que estas últimas son las que se considera que tienen condiciones de seguridad, de un total de 113.615 solicitudes recibidas, siendo necesario, según el informe de rendición de cuentas de la URT hasta 2017, “Promover y asegurar la intervención en las zonas con dificultades de orden público (Catatumbo y el Pacífico Nariñense, principalmente)” (URT, 2018). Ello sugiere que se ha resuelto judicialmente poco más de 9% del total de solicitudes recibidas.

Por otra parte, dada la existencia de varios millones de personas desplazadas y la expectativa inicial del Ministerio de Agricultura, en 2012, de que podrían considerarse unos 360.000 casos, llama la atención el número relativamente bajo de solicitudes de restitución recibidas hasta la fecha. Al respecto, un

6. <https://www.restituciondetierras.gov.co/web/guest/mision-y-vision>

7. <http://diariodelcauca.com.co/noticias/politica/unidad-de-restitucion-de-tierras-presenta-logros-durante-emp-435140>

análisis reciente (Thomson, 2017), apoyado en un informe anterior de Amnistía Internacional, plantea:

“Existen numerosas razones para la falta de solicitudes, entre las que se incluyen las siguientes: falta de confianza en las autoridades, en especial en áreas donde mantenían/mantienen vínculos con grupos armados; decepción con organismos gubernamentales según experiencias personales anteriores o las de amigos y familiares; ausencia de concienciación o conocimiento limitado de la Ley; o dificultades para acceder a las instituciones pertinentes por diversas razones, incluidas las distancias y los costos de viaje.”

A ello podría sumarse el bajo grado de formalización anterior de la propiedad rural en zonas altamente conflictivas durante décadas, con actuación de grupos armados irregulares y una débil presencia del Estado nacional.

La Misión para la Transformación del Campo

El Departamento Nacional de Planeación tomó la iniciativa de crear, desde febrero de 2014, la “Misión para la transformación del campo colombiano” con el objetivo de proponer políticas de Estado, con un horizonte temporal a 2030, que le permitieran a Colombia saldar “su deuda histórica

con el campo” como un elemento esencial para construir la paz y por lo tanto “garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales a nuestros habitantes rurales para que tengan la opción de vivir la vida digna que quieren y valoran” (Ocampo, 2014, p. 1)

Su propósito se definió en términos de las contribuciones del campo colombiano al desarrollo del país y al establecimiento de las bases para lograr la paz. Así: “El objetivo central de la Misión para la Transformación del Campo es (...) proponer políticas de Estado para que la sociedad rural pueda manifestar todo su potencial, contribuyendo al bienestar nacional y haciendo un aporte decisivo a la construcción de la paz.” (DNP, 2015 a, p. 4) Al mismo tiempo, se señalaba que la paz generaría grandes oportunidades para el desarrollo de las zonas rurales, y se planteaba como finalidad garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales a la población rural.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) actuó como Secretaría Técnica, y como Jefe de Misión fue designado por el gobierno de Colombia el destacado economista José Antonio Ocampo, ex Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, con una distinguida trayectoria en el sector público colombiano y organismos internacionales, incluyendo los cargos de Secretario Ejecutivo de CEPAL y Secretario General Adjunto de la ONU

para Asuntos Económicos y Sociales, como también en universidades dentro y fuera del país. El Consejo Directivo de esta Misión reúne a representantes del Estado colombiano, del sector privado y de las comunidades campesinas, y como asesores participan expertos nacionales e internacionales. (DNP, 2018)

Esta tercera Misión Rural, que actuó a manera de “tanque de pensamiento”, puso en marcha las siguientes tres ideas fuerza o principios (DNP, 2015 a):

- i) la necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconociera una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo;
- ii) la concepción del desarrollo como un proceso integral, con inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales, lo que implica una superación del asistencialismo en las políticas rurales y la consideración de los habitantes rurales como sujetos de desarrollo y de derechos ciudadanos, y
- iii) la necesidad de promover el desarrollo rural, competitivo y sostenible, mediante la provisión adecuada de bienes públicos que generen las condiciones para su desarrollo integral.

El trabajo de este grupo de expertos establecido por el DNP, con base en

un diagnóstico de la realidad rural del país, incluyendo el balance de sus experiencias de desarrollo rural, permitió formular estrategias de derechos sociales, de inclusión productiva, de competitividad, de sostenibilidad ambiental y de reforma institucional, para cumplir con sus objetivos (DNP y Misión para la Transformación del Campo, 2014). En la actualidad, dicho aporte sustenta las políticas públicas de desarrollo rural del país, ante los retos de transformación del campo, como condición fundamental para la construcción de la paz.

La Misión para la Transformación del Campo ha generado un conjunto de recomendaciones para orientar las políticas de desarrollo para el campo con un horizonte temporal a 15 años acorde con el de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las orientaciones estratégicas y recomendaciones de política pública están estrechamente relacionadas entre sí, y deben integrarse de manera adecuada en función de las condiciones específicas de cada territorio. También deben tomar en cuenta las distintas necesidades de diversos grupos poblacionales y diferenciarse según las categorías de ruralidad propuestas por la Misión: rural disperso, rural, intermedio, y ciudades o aglomeraciones urbanas. (Ocampo, 2014 y 2018; DNP y Misión para la Transformación del Campo, 2014 y 2015 a, b y c)

Esta Misión Rural planteó seis estrategias generales, elaboradas más ampliamente en su informe general (DNP y Misión para la Transformación del

Campo, 2015 a y b; DNP 2015 a y 2018):⁸

- Ordenamiento y desarrollo territorial (incluyendo lo referente a la propiedad y los recursos naturales)
- Cierre de brechas sociales con enfoque de derechos (para lograr la inclusión social mediante la provisión de bienes de interés social acordes con las necesidades del campo)
- Inclusión productiva (inclusión en las dinámicas económicas con remuneración justa y mejoramiento del bienestar)
- Desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario (mediante una provisión adecuada de bienes públicos, en un ambiente macroeconómico y financiero apropiado)
- Elementos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural (conservación del patrimonio natural y adaptación al cambio climático)
- Reforma institucional profunda (integral y multisectorial, involucrando a la sociedad civil organizada y al sector privado, dándole a

los pobladores rurales un papel protagónico como gestores y actores de su propio desarrollo.)

Los contenidos de cada una de estas estrategias se detallan en el anexo no. 2.

Dicho grupo de expertos propuso dos instrumentos principales para incorporar el enfoque territorial:

- los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), entendidos como cartas de navegación a mediano y largo plazo para la transformación productiva, social e institucional de los territorios rurales, y
- los Sistemas Territoriales de Innovación como componente de aquéllos, para movilizar los distintos tipos de conocimiento de los diferentes actores y potenciar sus sinergias.

Un estudio sobre el posible impacto fiscal de la implementación de las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo para la inclusión social y productiva, adecuación de tierras, vías terciarias, ordenamiento social de la propiedad, ciencia,

8. En el portal del Departamento Nacional de Planeación (<https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-técnicos.aspx>) se encuentran asimismo los 14 informes que sustentan las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo, enfocados respectivamente en 1. Dinámicas de Uso de Tierras para la Agricultura y el Comportamiento de los Precios del Suelo Rural; 2. Propuesta para Incentivar Inversión en Proyectos Agropecuarios; 3. Modelo de Comercialización ; 4. Protección Social de la Población Rural en Colombia; 5. Caracterización de la Población Migrante en Colombia; 6. Mercado Laboral Rural; 7. Bienes y Servicios Públicos Sociales; 8. Diagnóstico de Adecuación de Tierras; 9. Promoción Nacional de Exportaciones Agropecuarias; 10. Diagnóstico de la Ciencia Tecnología e Innovación CT&I en el sector Agropecuario; 11. Propuesta de una Estrategia Nacional de Innovación Agropecuaria; 12. Protección comercial del sector agropecuario en Colombia; 13. Propuesta para la construcción de un sistema de información para el sector agropecuario; 14. Propuesta para la Autoridad Nacional de Tierras.

tecnología e innovación, y sostenibilidad ambiental (Ramírez *et al.*, 2016) estimó mediante un cálculo indicativo que la ejecución de las estrategias propuestas requeriría de una inversión anual de 1,2% del PIB desde 2016 hasta 2030.⁹ También se hicieron recomendaciones sobre focalización de programas existentes con objetivos similares, reasignación del gasto y mejorar la provisión de bienes sociales y públicos por el Estado. Para la financiación de las inversiones públicas adicionales requeridas, se propuso en cada estrategia determinadas acciones para generar nuevos ingresos, incluyendo la implementación de las recomendaciones sobre el impuesto predial y la formación y actualización catastral,¹⁰ así como mayores ingresos fiscales asociados con la implementación de dichas estrategias.

La plena incorporación de las recomendaciones de este grupo de expertos en las políticas públicas y acciones institucionales sigue siendo una tarea pendiente, y plantea un reto importante para la próxima administración. (Uribe, 2018) Su responsable principal señala como avances principales en la implementación de lo planteado por la Misión para la Transformación del Campo la reforma institucional

mediante la liquidación del INCODER y la creación de tres nuevas agencias, así como la creación por ley del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y los recursos adicionales para vías en el campo. Por otra parte, considera que “no se ha avanzado en la aprobación de las leyes de tierras ni en el diseño de una estrategia integral y multidimensional con la participación de todos los sectores gubernamentales que inciden en el desarrollo rural” (Ocampo, 2018) y que la asignación de recursos ha sido insuficiente por medidas de austeridad fiscal.

Clausura del INCODER y nuevo marco institucional

A finales de 2015 se tomó la decisión de cerrar el INCODER debido a su manifiesta ineficiencia e ineficacia para cumplir con las múltiples funciones asignadas a la institución y con las metas establecidas anualmente, así como las deficiencias administrativas que facilitaron actos de corrupción.

El INCODER fue sustituido por tres nuevas instituciones: la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia de Tierras y la Agencia de Desarrollo

9. Esto representa un incremento equivalente a 0,7% del PIB, por encima del 0,5% invertido actualmente. El estudio citado supone un crecimiento del PIB de 3,8% en términos reales entre 2016 y 2018, y posteriormente de 4,5%. La estimación del gasto actual en términos del gasto público en las temáticas correspondiente en el área rural colombiana abarca los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal. (Ramírez *et al.*, 2016, p. 53-54 y 95).

10. Proceso técnico que implica el levantamiento de información física, jurídica y económica para contar con el inventario o la actualización de las características de los predios de la nación.

Rural, como integrantes de la arquitectura institucional creada a finales del 2015 para orientar los procesos de transformación de la ruralidad del país. Dichas entidades fueron creadas bajo la nueva figura de “agencias estatales de naturaleza especial”, con autonomía técnica mas no presupuestaria.

En el proceso de empalme entre el INCODER en liquidación y las agencias nacientes, además de las complejidades de la transferencia de información, funciones y activos, hubo demoras en la conformación de los nuevos equipos y procesos institucionales, especialmente en los territorios, y se interrumpió durante lapsos variables la atención a estos últimos. También surgieron nuevos retos asociados a la necesidad de coordinación interagencial para la actuación concertada o complementaria entre las nuevas entidades.

La Agencia de Renovación del Territorio

La Agencia de Renovación del Territorio tiene como propósito articular los esfuerzos de los distintos sectores que intervienen en el medio rural y ejercer la gerencia y supervisión de los procesos participativos de planeación a nivel de vereda, municipio y territorio, y de las inversiones que de estos se deriven. Tiene definido su marco de acción en el Decreto 2366 de 2015 y en el Plan de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un

nuevo país”, según el cual esta Agencia tiene por objeto

“coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país” (República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2015 c. Decreto Número 2366 de 2015).

Las funciones de esta institución son las siguientes:

1. Adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas del Gobierno nacional para la intervención en las zonas rurales de conflicto priorizadas.
2. Liderar el proceso de coordinación inter e intra sectorial a nivel nacional y territorial, para la estructuración y ejecución de los planes y proyectos de intervención territorial, que permitan desarrollar la estrategia de intervención en las zonas rurales de conflicto priorizadas.
3. Diseñar e implementar los espacios y mecanismos para asegurar la participación de los

- actores territoriales públicos y privados, la sociedad civil, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales en la formulación de los planes y estructuración de proyectos de intervención territorial, en las zonas rurales de conflicto priorizadas.
4. Establecer y definir los criterios y parámetros para la formulación de planes y la estructuración y ejecución de proyectos en las zonas rurales de conflicto priorizadas.
 5. Formular e implementar el plan general de renovación territorial de las zonas rurales de conflicto priorizadas, que incorpora los proyectos de intervención territorial en estas zonas, en coordinación con las entidades competentes del Gobierno nacional y con las autoridades territoriales, y de manera participativa con los actores locales.
 6. Establecer y definir los criterios y parámetros para la selección, calificación y asignación de recursos que se destinen a los proyectos de intervención territorial a ejecutarse en las zonas rurales de conflicto priorizadas.
 7. Diseñar y promover modelos de operación y contratación para la estructuración y ejecución de los proyectos de intervención territorial, a través de esquemas de financiación y cofinanciación, tales como, asociación público-privada, concesiones, convenios marco de financiación y contratos con operadores.
 8. Adoptar procesos de articulación con el sector privado y la sociedad civil, con el fin de que los proyectos de intervención territorial que estos ejecuten, estén alineados con los planes de intervención territorial en las zonas rurales de conflicto priorizadas.
 9. Adoptar estrategias y programas de generación de capacidades regionales y locales en las zonas rurales de conflicto priorizadas, en articulación con los sectores competentes y con actores nacionales y locales.
 10. Diseñar y administrar el Banco de Proyectos de los proyectos de intervención territorial el cual estará conformado por proyectos que se estructuren por la Agencia para las zonas rurales de conflicto priorizadas.
 11. Adelantar la gestión contractual para la formulación y ejecución de los planes y proyectos de intervención territorial financiados y cofinanciados por la Agencia.
 12. Definir el esquema general de seguimiento y evaluación de la ejecución de proyectos que se adelanten dentro del plan general de renovación de los planes de intervención territorial

de las zonas rurales de conflicto priorizadas.

13. Coordinar con la Agencia Presidencial para la Cooperación, la identificación y programación de los recursos de cooperación técnica, para los territorios priorizados en los que actúa la Agencia, y determinar las prioridades para su asignación.
14. Adelantar la divulgación y difusión de la oferta de servicios de la Agencia para garantizar el adecuado acceso a la información en las zonas rurales de conflicto priorizadas.” (República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2015 c, Decreto Número 2366 de 2015, p. 2, Art. 4)

Cabe destacar la clara referencia a la participación de la población rural en el proceso de desarrollo. Esto deberá hacerse por medio de espacios y mecanismos que integren a los diferentes sectores, tanto públicos como privados, en la elaboración de planes, programas y proyectos orientados a la transformación de los territorios rurales, que permita a su vez el incremento de las capacidades regionales y locales. Con ello, se está asumiendo el enfoque territorial del desarrollo rural en uno de sus aspectos más sustantivos que conduce a estimular la capacidad de la propia población y de la institucionalidad local, territorial y regional, de asumir procesos de desarrollo con base en las potencialidades de su propio territorio,

debidamente articulado con los aportes de la institucionalidad central o subnacional.

La naturaleza integradora y articuladora de la Agencia de Renovación del Territorio se expresa, en principio, con la conformación de su Consejo Directivo. Este incluye la participación del Ministro Consejero Presidencial para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, quien los preside; del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; del Ministro de Defensa Nacional; del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible; del Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP); del Director del Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS); del Director Administrativo de la Función Pública (DAFP); del Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), y del Director de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

La Agencia Nacional de Tierras

Esta institución se creó en diciembre del 2015, por medio del Decreto 2363. (República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2015 a.) En dicho decreto se establece que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) es la máxima autoridad de tierras del Estado para implementar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, lograr la seguridad jurídica, promover su uso en cumplimiento de la

función social de la propiedad, y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Su responsabilidad es posibilitar el acceso a la tierra a los pobladores rurales que no la tienen o que tienen poca e insuficiente, así como la legalización de aquellas tierras que están en condiciones “precarias” de tenencia.

Esta institución deberá ejecutar procesos de coordinación para articular con otras instancias del Estado, particularmente con las autoridades catastrales y de notariado y registro para asegurar el cumplimiento de las políticas de tierras. También deberá implementar el Observatorio de Tierras Rurales para dar seguimiento al movimiento del mercado inmobiliario. Todo ello estará en función del ordenamiento social de la propiedad rural, de tal forma que se pongan en marcha programas de acceso a la tierra que permitan mejorar el bienestar y calidad de vida de los trabajadores rurales.

Además, la ANT deberá ejecutar programas de acceso a tierras con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores y pobladores rurales. Está encargada asimismo de la administración de tierras baldías de la Nación y de atender el rezago de todos los procesos

y procedimientos pendientes o sin resolver que le fueron trasladados desde los organismos anteriores: el INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) y su antecesor, el INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria).

Una responsabilidad importante consiste en la delimitación y constitución de las Zonas de Reserva Campesina¹¹ que se han creado para contribuir, junto con otras instancias, a tres elementos históricamente desatendidos, relacionados con procesos de reforma agraria: (1) adjudicación de baldíos y delimitación de tierras, (2) parcelación y distribución, (3) colonización y arrendamiento.

La ANT se organizó en cuatro Direcciones que atienden tales temas: la Dirección de acceso a tierras, que se ocupa de las adjudicaciones de baldíos; la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, encargada de la formalización o legalización y de los procesos agrarios especiales; la Dirección de asuntos étnicos, y la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad, que tiene bajo su responsabilidad la implementación del modelo de atención por oferta a través de planes de ordenamiento social de la propiedad rural en municipios focalizados.

11. Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) son una figura legal en Colombia, institucionalizada a partir de los postulados políticos de la Carta Constitucional e instrumentada en la Ley 160 de 1994, en el Capítulo XIII. Hay dos normas reglamentarias que son el Decreto 1777 de 1996 (reglamentación parcial de la Ley 160 relacionada con las ZRC) y el acuerdo 024 de 1996 que se refiere al procedimiento de constitución. (Intervención de Gustavo Ramírez, Consultor FAO en teleconferencia “Aprendizajes de procesos territoriales impulsados en Colombia,” SIGET, 17 de mayo de 2017).

A través de la formulación de dichos planes de ordenamiento social de la propiedad rural se está haciendo la articulación con el catastro multipropósito, a cargo de otras entidades (DNP e IGAC, fundamentalmente). Dado que tienen elementos comunes, sus acciones se han estado armonizando a través de una metodología integrada que permita hacer barrido predial bien sea con fines de catastro multipropósito, con fines de ordenamiento social de la propiedad o para ambos.

El Consejo Directivo de esta institución tiene una amplia participación institucional y de la sociedad civil, con 11 miembros: Por parte del Estado lo conforman el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien preside; el Ministro del Interior; el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, un delegado del Presidente de la República y los Directores del Departamento Nacional de Planeación y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Los representantes de la sociedad civil son un delegado de las comunidades indígenas; un delegado de comunidades negras; un delegado de las comunidades campesinas, y un delegado de los gremios agropecuarios.

La Agencia de Desarrollo Rural

Esta institución se creó con el objetivo de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esto deberá hacerlo por medio de la elaboración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos estratégicos e integrales, así como de iniciativas territoriales o asociativas y el fortalecimiento de la gestión del desarrollo agropecuario y rural. Además, le corresponde ejecutar la política relacionada con atención a la agricultura familiar y a los pequeños agricultores de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

A esta agencia le compete la coordinación inter e intrasectorial para facilitar la intervención integral en el territorio, con base en la estrategia de articulación adoptada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la política de coordinación del Gobierno Nacional. En este sentido, asume la coordinación con el Departamento de Prosperidad Social y las demás entidades competentes para la prestación de servicios orientados a la superación

de la pobreza y la pobreza extrema en las zonas donde intervenga, con el fin de evitar duplicidades en su gestión. (República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2015 b. Decreto 2364 de 7 de diciembre de 2015.)

Retos, avances y dificultades en la construcción de la nueva institucionalidad pública para el desarrollo rural

Las anteriores instituciones, de reciente creación pero a su vez herederas del INCODER-INCORA, asumen el enfoque territorial, ya experimentado por el INCODER, del desarrollo rural. Entran, asimismo, en un proceso importante de posicionamiento institucional, toda vez que constituyen instrumentos que tiene el Gobierno para cumplir con los Acuerdos de Paz en el punto de la Reforma Rural Integral, en atención a las responsabilidades del Estado colombiano en lo atinente al desarrollo de los territorios rurales. En este sentido, el reto que se plantea para ellas es construir institucionalidad desde los mismos territorios excluidos, en conjunto con las entidades locales y las organizaciones sociales, gremiales y empresariales existentes. Esto deben hacerlo bajo esquemas de gobernanza que permitan avanzar en la participación de la sociedad civil y la gobernabilidad de los territorios hacia objetivos de desarrollo económico y social, a fin de lograr mayores niveles de bienestar

social y calidad de vida para la mayoría de su población.

Al desaparecer el INCODER y crearse las tres nuevas agencias, se discontinuaron ciertos procesos que venía realizando aquella entidad, aunque algunos de ellos están siendo retomados actualmente. Si bien hubo múltiples aprendizajes metodológicos en etapas anteriores, las discontinuidades y la pérdida de “memoria institucional” al respecto obligan a hacer un esfuerzo para recuperar lecciones aprendidas y construir sobre ellas.

La Reforma Rural Integral en los Acuerdos de Paz y en la práctica

Con el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, firmado en 2016 por el Presidente de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y ratificado luego por el poder legislativo, se colocó como cuestión de primer orden en la agenda política nacional la Reforma Rural Integral, y en mayo del 2017 se emitió el decreto ley ya indicado para la formulación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Ello plantea un conjunto de orientaciones, principios y acciones a realizar para el cumplimiento de lo establecido en la normativa legal y en el acuerdo de paz, para lo cual es pertinente valorizar experiencias anteriores que aplicaron de una u otra manera dicho enfoque.

La Reforma Rural Integral (RRI) busca sentar las bases para la transformación estructural del campo y crear condiciones de bienestar para la población rural. De acuerdo a esta política, el proceso de transformación estructural del campo debe cubrir la totalidad de las zonas rurales del país, pero se priorizan aquellos territorios o zonas más necesitadas y de mayor urgencia, tomando en consideración para su selección los siguientes criterios: los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; el grado de afectación derivado del conflicto; la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, y la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Con base en los anteriores criterios, el gobierno ha seleccionado 16 territorios en diversas regiones del país, que comprenden 170 municipios. Como ya se mencionó, uno de esos 16 territorios es el Sur de Córdoba, cuya experiencia se aborda más adelante en este documento.

Los principios que han orientado la RRI, producto del acuerdo con las FARC han sido: la transformación estructural de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia; el desarrollo integral del campo que comprenda todas sus actividades económicas; la igualdad y el enfoque de género; el bienestar y el buen vivir mediante una convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, “respetando el enfoque territorial, el enfoque de género

y la diversidad étnica y cultural de las comunidades”. Dichos principios incluyen asimismo la priorización de los territorios más necesitados y vulnerables y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, con un énfasis en pequeños y medianos productores, así como en la población de niños, niñas, mujeres y personas adultas mayores. Se refieren también al restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y el despojo; a la regularización de la propiedad, mediante su legalización; al derecho a la alimentación; a la participación en la elaboración y ejecución de los planes y programas, así como a la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; al desarrollo sostenible; a la presencia del Estado en los territorios; y a la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra. (Fajardo y Salgado, 2017)

Para el acceso y uso de las tierras, se acuerda una serie de medidas muy importantes, entre las que sobresale la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y otra serie de mecanismos como subsidios y créditos para la compra de tierras, así como la dotación de recursos públicos para vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras, y otras relacionadas. Lo antedicho ha de estar acompañado de la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, para garantizar la posesión legítimamente establecida de las tierras, en una cantidad de siete millones de hectáreas.

Otra medida relevante es la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra y de fortalecimiento de la producción alimentaria, tanto en los territorios rurales propiamente dichos como entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y campesinas y las comunidades indígenas y de otras etnias del país. (Fajardo y Salgado, 2017)

La política pública para el desarrollo rural integral debe impulsar asimismo la formación o actualización del catastro y los impuestos a la propiedad rural. Con ello se busca, por una parte, la creación de un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, y por otra parte el incremento del recaudo efectivo de los municipios y la inversión social. Se busca asimismo propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra.

Se toma la decisión de cerrar la frontera agrícola y de proteger las zonas de reserva. Esto se hará mediante un plan de zonificación ambiental en un plazo no mayor de dos años que delimite esa frontera agrícola y permita caracterizar el uso de las áreas que deban tener un manejo ambiental especial desde la conservación de biodiversidad y el sostenimiento de los ecosistemas frágiles. (Fajardo y Salgado, 2017)

Las Zonas de Reserva Campesina, creadas mediante la Ley 160 de 1994, serán promovidas por el Estado facilitando el acceso y el uso de la tierra y haciendo

efectivo el apoyo a sus planes de desarrollo. Se busca así que cumplan con el propósito de impulsar la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, y aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

El 28 de mayo de 2017, el Gobierno de Colombia expidió el Decreto Ley 893, por medio del cual creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final entre el Estado colombiano y las FARC-EP. (República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017)

Los PDET se conciben como instrumentos que permiten la participación de la población de los territorios en los procesos de planificación, ejecución y seguimiento del desarrollo de su territorio.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial son de particular importancia en lo referente al Territorio de Sur de Córdoba, puesto que este territorio hace parte de los 16 territorios priorizados en el Acuerdo Agrario, para aplicar dichos programas.

El objetivo de los PDET es

“lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure:

1. El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales -niños y niñas, hombres y mujeres -haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto.
2. La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.
3. El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de [los pueblos, comunidades y grupos étnicos], mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica.
4. El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas

progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.

5. El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo.
6. Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.” (República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017, p. 3)

De acuerdo a lo establecido, para cumplir con los objetivos de los PDET, en cada zona o territorio se elaborará de manera participativa un plan de acción para su transformación, concertado con las autoridades locales y las comunidades, que incluya todos los niveles de ordenamiento territorial.

Estos planes deberán contemplar el enfoque territorial del desarrollo rural de manera que tomen en consideración las características sociales e históricas, culturales, ambientales y productivas de cada territorio y sus habitantes

así como sus condiciones particulares. Además, estarán sustentados en un diagnóstico con participación de los actores del territorio¹² de tal manera que estos concreten sus necesidades y permitan la formulación de metas “claras y precisas que posibiliten la transformación estructural de las condiciones de vida y de producción” (Fajardo y Salgado, 2017, p. 60)

Un aspecto muy importante es la determinación y obligación de incluir estos Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial en el Plan Nacional de Desarrollo.

Como una respuesta organizativa que permita la participación de los actores en este proceso, se establecerán instancias, en los distintos niveles territoriales, que garanticen la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Las autoridades competentes en estos territorios incluirán en este proceso la “presencia representativa de las comunidades, incluyendo la de las mujeres rurales y sus organizaciones” (Fajardo y Salgado, 2017, p. 60)

Este proceso de participación definirá las prioridades de implementación de los planes nacionales (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.), de acuerdo a las prioridades de la población, pero también asegurará la participación comunitaria en la ejecución de

las obras y su mantenimiento. Y será en los territorios donde se acordarán los mecanismos de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y auditoría ciudadana del proceso. El gobierno nacional garantizará los recursos para el diseño y ejecución de los planes.

Normativa y orientaciones metodológicas sobre Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

En el marco de los recientes Acuerdos de Paz en Colombia, un decreto del 28 de mayo de 2017 estableció el mandato de elaborar Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para la transformación estructural del campo. Inicialmente esto deberá hacerse en 16 subregiones priorizadas por sus niveles de pobreza multidimensional e insatisfacción de necesidades básicas, grado de afectación derivada del conflicto, debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, y presencia de cultivos ilícitos. Al respecto retoma lo establecido en el Acuerdo Final

“para cumplir los objetivos de los PDET es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, que sea

12. “Artículo 5. Participación. De acuerdo a las particularidades y dinámicas de cada región, se garantizará la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, en los diferentes niveles territoriales, en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR.” (República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017)

concertado con autoridades locales y comunidades, y que contemple tanto el enfoque territorial de las comunidades, como un diagnóstico objetivo de necesidades y acciones en el territorio. También debe tener metas claras y precisas para su propósito. Finalmente, señala que el Plan Nacional de Desarrollo recogerá las prioridades y metas de los PDET.

(...) los PDET tienen una vocación participativa, en la que concurren las comunidades, las autoridades de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. Para ello, se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales con el fin de garantizar la participación ciudadana y el acompañamiento de los órganos de control en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.

(...) los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales, (...) el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales, y (...) los mencionados programas y planes tendrán mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional.” (República de Colombia, Ministerio

de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017)

Dicho decreto establece los PDET y define su finalidad, especifica las zonas priorizadas, ordena elaborar Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) e indica sus criterios, reglamenta la participación de la ciudadanía en su formulación, atiende a la vinculación de los PDET con el Plan Nacional de Desarrollo, y responsabiliza al gobierno nacional de crear un esquema de seguimiento evaluación y de garantizar recursos para el diseño e implementación de los PDET. También detalla los contenidos mínimos de los PATR, que deberán actualizarse cada cinco años de forma participativa:

1. Lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa.
2. Un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades que identifiquen las necesidades en el territorio.
3. Una visión del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación.
4. Enfoque territorial que reconozca las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas

y la vocación de los suelos de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial.

5. El enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios.
6. El enfoque reparador del PDET.
7. El enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales.
8. Un capítulo de programas y proyectos, que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación.
9. Un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación.
10. Mecanismos de rendición de cuentas y control social, que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información.

Para la elaboración de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, la Agencia de Renovación del Territorio, responsable de promover y apoyar su formulación, ha establecido un línea de tiempo con seis pasos principales calendarizados para el conjunto de subregiones priorizadas, con sus municipios y veredas, en un proceso ascendente:

1. Socialización de la metodología participativa del PDET con alcaldes, gobernadores, actores del

territorio y representantes de las instituciones.

2. Lanzamiento del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET.
3. Desde las veredas se construirá el Pacto Comunitario para la Transformación territorial
4. Construcción del Pacto Municipal de Renovación Territorial.
5. Construcción del Plan de Acción para la Transformación Regional.
6. Socialización y apropiación del Plan de Acción para la Transformación Regional Socialización a nivel regional (departamento, municipio y veredas) y nacional (todos los sectores).

En preparación para el proceso del post-conflicto,

“la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), el Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad (MPC) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), han elaborado lineamientos prácticos para difundir y promover la construcción de paz en el territorio, a través de los Planes de Desarrollo Territoriales 2016-2019. Estos lineamientos se articulan y complementan con las orientaciones y metodologías para la formulación de los PDT elaboradas por el DNP, contenidas en el

KiTerrorial.” (DNP y otros, 2016, p. 3)

Para la elaboración participativa de los planes de desarrollo territorial se subraya la importancia de fortalecer las capacidades de los actores territoriales a fin de que puedan involucrarse efectivamente en dicho proceso. Se recomienda, asimismo (DNP y otros, p. 10):

- Reconocer los procesos, herramientas de planeación y propuestas de construcción de paz de los territorios, en los que participen actores públicos, privados y de la sociedad civil. (...)
- Convocar a actores claves y establecer oportunidades reales de participación, con énfasis en lo rural, escuchar e incluir sus percepciones, intereses y necesidades sobre las principales conflictividades del territorio. Se recomienda hacer especial énfasis en aquellos actores que han sido excluidos de las dinámicas del desarrollo territorial (...)
- Garantizar el acceso a la información suministrando información de manera clara, oportuna y permanente a la ciudadanía, utilizando medios físicos, audiovisuales y/o electrónicos. (...)
- Fomentar ejercicios de presupuestos participativos como mecanismo complementario para la concertación de propuestas y la inclusión de proyectos de organizaciones sociales en los PDT.

- Establecer oportunidades reales de participación tanto en el diagnóstico como en la formulación de estrategias, y procurar que los insumos recogidos incidan en la orientación de programas y proyectos con asignación presupuestal.

Y para la identificación y transformación de conflictos territoriales a través de los PDET se recomienda (DNP y otros, p. 11):

- “En el diagnóstico, identificar las conflictividades y problemáticas desde una lectura territorial integral para posteriormente establecer alternativas de solución y estrategias sectoriales coherentes entre sí. (...)
- que las alternativas formuladas no generen nuevos conflictos o escalen los existentes ni profundicen tensiones en el territorio, sino que por el contrario, fortalezcan los conectores (factores que unen y/o conectan a la gente) de la comunidad y las capacidades locales para la construcción de paz (...).
- avanzar en la formulación de estrategias y programas para la atención y solución de conflictividades, priorizando las medidas preventivas y el diálogo social sostenido como mecanismo de gestión de la conflictividad o problemática.”

Metodológicamente, la elaboración de los planes de desarrollo territorial

se ajusta a los lineamientos y utiliza las herramientas establecidas por el Departamento Nacional de Planeación para la construcción participativa del diagnóstico, estrategia y plan de inversiones de las entidades territoriales del país, en el denominado KiTerritorial (DNP, s.f.).

Para el diagnóstico, se proponen en el KiTerritorial del DNP seis pasos o hitos:

1. Análisis inicial para el cierre de brechas.
2. Lectura sectorial y transversal del territorio.
3. Identificación de problemas.
4. Definición de causas y consecuencias.
5. Ejercicio participativo con la comunidad.
6. Síntesis de la situación actual del territorio.

Para la parte estratégica, se plantean los siguientes:

1. Elaboración de la visión de desarrollo.
2. Análisis de Alternativas.
3. Formulación y priorización de objetivos.

4. Definición de ejes estratégicos.
5. Estructuración de programas.
6. Formulación de indicadores y metas

Finalmente, para el plan de inversiones se propone:

1. Elaboración del diagnóstico financiero de la entidad territorial.
2. Análisis de la disponibilidad de recursos para el PDT.
3. Definición de los costos de los programas y su financiación.
4. Formulación del Plan Plurianual de Inversiones.

Las diversas experiencias y propuestas metodológicas colombianas, presentadas anteriormente, muestran tanto la pluralidad de situaciones, propósitos, y abordajes de la gestión participativa del desarrollo territorial, como algunos denominadores comunes, rasgos afines o convergencias, a las cuales se hará referencia en su contrastación con los procesos y metodologías de trabajo en Brasil y en América Central. También se observa una progresiva acumulación de aprendizajes metodológicos derivados de dichas experiencias y su expresión en los planteamientos de la institucionalidad pública enmarcados en el actual proceso derivado de los Acuerdos de Paz.

4. *Procesos territoriales en Colombia*

Paralelamente a los cambios político-institucionales de los últimos años, se han realizado varias experiencias territoriales relevantes, con abordajes innovadores y metodologías diversas. Algunas de ellas han estado vinculadas con las entidades responsables del desarrollo rural en cada momento, mientras que otras se han desenvuelto al margen de ellas. La diversidad y originalidad de estas experiencias es un acervo para las iniciativas que se impulsan actualmente, en un nuevo contexto político, normativo e institucional.

Experiencias en las Zonas de Reserva Campesina

En 2011 se reactivó la figura legal de las Zonas de Reserva Campesina, y en varias de ellas se elaboraron, actualizaron o reelaboraron entre 2012 y 2013 planes de desarrollo sostenible (ver figura 11 para las ZRC constituidas, en

proceso o proyectadas). Dichos procesos fueron liderados por organizaciones sociales, con apoyo financiero y técnico del INCODER y bajo convenios con distintas entidades sin fines de lucro u organizaciones no gubernamentales. Los alcances temporales de dichos planes varían considerablemente, desde un quinquenio hasta medio siglo, horizontes propios respectivamente de la planificación estratégica y de la prospectiva propiamente dicha. La metodología de trabajo, así como los procesos y mecanismos de participación de actores, tienen algunos denominadores comunes y variantes de un territorio a otro.

Seguidamente se comparte una breve síntesis del amplio y riguroso trabajo de evaluación intermedia completado y publicado recientemente por la Agencia Nacional de Tierras y FAO, para luego proceder a la revisión valorativa de aspectos metodológicos de varias experiencias de la segunda fase de las ZRC.

Balance evaluativo de las ZRC

Un reciente balance evaluativo elaborado bajo convenio entre FAO y ANT (2018) identificó una serie de retos en torno a las ZRC figura legal y como territorios, incluyendo aspectos relacionados con la institucionalidad pública involucrada; las organizaciones sociales; los criterios jurídicos y normativos; el acceso a la tierra, la formalización de la propiedad y su ordenamiento social, como también con lo productivo y ambiental, así como los planes de ordenamiento territorial, la zonificación derivada de los Acuerdos de la Habana, y los traslapes de las ZRC con otras figuras de ordenamiento.

En el ámbito político-institucional, algunos de los retos se refieren a dificultades en los procesos de elaboración y financiamiento de los planes de desarrollo de las ZRC; en la coordinación interinstitucional e intersectorial y en la articulación Estado-sociedad civil; a limitaciones en la gestión pública por parte de entidades nacionales; al desconocimiento de la figura de ZRC por determinadas instancias o autoridades, y a debilidades en la voluntad política para impulsar su consolidación.

En lo atinente a las organizaciones sociales, los retos principales atañen a cuestiones relacionadas con sus capacidades políticas y liderazgos históricos personalizados; al impacto del conflicto armado y a la injerencia de intereses político-electoral; a diferencias ideológicas entre las organizaciones y

divisiones a su interior; a la necesidad de lograr una inclusión efectiva de poblaciones con situaciones diferenciales, y a debilidades de gestión, recursos humanos o financieros y capacidad de administración.

En el plano mayor del contexto político, los retos institucionales y organizacionales antedichos guardan relación con los impactos del prolongado conflicto armado sobre la presencia efectiva del Estado en los territorios de las ZRC, con las dificultades de actuación integral e integrada, y con la estigmatización de las organizaciones campesinas. En el plano intermedio de las interacciones y relaciones, dichos retos están relacionados con la necesidad de articulación interinstitucional, intersectorial y entre las instituciones y las organizaciones sociales; con el fortalecimiento de capacidades de incidencia política y de incorporación efectiva en procesos decisorios, y la gestión de intereses partidistas y diferencias ideológicas. En el ámbito internos, los retos atañen a las dificultades de establecer metas, responsabilidades y financiamiento específico para los Planes de Desarrollo Sostenible, por parte de las instituciones, y de fortalecer capacidades de gestión administrativa, financiera y de recursos humanos en las organizaciones.

En cuanto al acceso a tierras, hay retos importantes en cuanto a la disponibilidad de información y la posibilidad de acceder a ella; en cuanto a los mecanismos para lograr el acceso a la tierra;

a los procesos de titulación de baldíos y formalización de la propiedad, y a la ampliación de las ZRC. Estos retos se enmarcan en la problemática estructural y persistente de concentración de la propiedad fundiaria (y también del uso de la tierra) en el país, generadora de conflictos sociopolíticos y ambientales, a la vez que la informalidad en los derechos de posesión o propiedad facilita el despojo y torna más complejos los procesos de restitución de tierras. Así, “la formalización y la titulación de la tierra en las ZRC son mecanismos de protección y de seguridad para los pequeños propietarios, y a su vez un aporte a la estabilización de la economía campesina y a la cohesión social en los territorios.” FAO y ANT, 2018, p. 194)

En el plano productivo y ambiental, hay retos en lo atinente a la sostenibilidad de los agroecosistemas; por la tendencia a la especialización de las economías campesinas en productos temporalmente lucrativos; en el manejo del recurso hídrico; por la deforestación y las actividades extractivas, y para la resolución de conflictos socioambientales. A partir de una revisión de los Planes de Desarrollo Sostenible se identificaron categoría de retos productivo-ambientales en ellos, incluyendo la necesidad de diversificar las actividades económicas y socioculturales en los territorios, de estabilizar y fortalecer en forma sustentable a la economía campesina, y de superar limitantes de infraestructura para viabilizar económicamente las iniciativas productivas. Otros retos encontrados

estuvieron asociados a la planeación y gestión territorial participativa y la inclusión efectiva de jóvenes y mujeres; la recuperación de la agrobiodiversidad y el mejoramiento de la salud, la nutrición y la seguridad y soberanía alimentarias.

La evaluación intermedia de FAO y la ANT resume una serie de experiencias significativas de gobernanza responsable en las seis ZRC constituidas hasta el momento, con elementos metodológicos innovadores o de potencial utilidad en otros territorios. Entre ellos cabe mencionar los mecanismos de articulación efectiva de actores y los denominados nodos para la interlocución con agentes externos al contexto local; los procesos de consulta popular y las instancias y normas comunitarias para la resolución de conflictos; la educación ambiental para herramienta para gestionar conflictos socio-ambientales; los Planes de Desarrollo Sostenible con enfoque agroecológico y el abordaje de las ZRC como sistemas socio-ecológicos. También hay experiencias con redes socio-económicas diversas; fondos sociales o rotatorios y empresas asociativas; redes y escuela agroecológicas campesinas; un Festival del Retorno, un proceso de recuperación de memoria histórica y construcción de una cultura de paz, así como otros espacios culturales, y modalidades de comunicación alternativa y popular.

Un conjunto de conclusiones y recomendaciones, varias de ellas relacionadas con algunos de los retos

mencionados anteriormente, mostraron los tipos de acciones que es necesario realizar o completar a fin de fortalecer a las ZRC, y aluden indirectamente a insuficiencias que conviene subsanar.¹³ Ciertas acciones recomendadas se orientan a lograr una efectiva presencia institucional que contribuya a superar las causas e impactos del conflicto armado persistente en las ZRC, a fortalecer la confianza entre los actores territoriales y articule las dinámicas locales con la institucionalidad estatal. También se proponen acciones tendientes a aplicar en forma apropiada la normatividad que rige a las ZRC, incluyendo lo establecido en conexión con el Programa Nacional de ZRC, con la implementación de los Acuerdos de Paz y con el Ordenamiento Social de la Propiedad. Otras acciones buscarían fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las organizaciones e instituciones en las ZRC para las planificación y gestión, como también para movilizar recursos financieros.

Otro conjunto de acciones guarda relación con sistemas y procesos de gobernanza multiescalar y multisectorial de las ZRC, incluyendo las redes de interacción y cooperación entre los actores involucrados para facilitar la comunicación, el diálogo democrático y la toma de decisiones, así como la construcción de mecanismos de trabajo conjunto o acción concertada entre organizaciones con diferentes posturas e intereses. Se

propone, asimismo, promover una gobernanza responsable de los sistemas agroalimentarios locales de manera que contribuyan a la sustentabilidad económico-productiva y ambiental de las ZRC.

En lo atinente al acceso a tierras, la formalización de la propiedad rural y su ordenamiento social en las ZRC, se plantea la necesidad de fortalecer los sistemas de información correspondientes y facilitar el acceso a tierras mediante mecanismos como la compra directa y la titulación de baldíos. También se recomienda ampliar las ZRC, sustraer zonas de reserva forestal y promover su uso sostenible.

Varias acciones propuestas se enfocan en la transición agroecológica mediante el diseño de agroecosistemas sostenibles y diversos, con un manejo equilibrado de los suelos y recursos hídricos, así como la identificación, recuperación y reproducción de la agrobiodiversidad. Otras acciones tienden a consolidar economías campesinas diversificadas y sustentables, generando vínculos solidarios y asociativos, facilitando bienes públicos y financiamiento, con un enfoque de desarrollo endógeno orientado por los planes de desarrollo sostenible de las ZRC.

Se propone, asimismo, avanzar en la gestión responsable de los conflictos socioambientales, generando espacios

13. Síntesis basada en FAO y ANT, 2018.

de diálogo y decisión acerca de actividades extractivas como la minería en las ZRC, identificando y atendiendo los riesgos de contaminación de las aguas, previniendo y contrarrestando la degradación y pérdida de agroecosistemas. También se recomienda armonizar la información cartográfica para la planeación y el ordenamiento territorial en las zonas de colonización y fortalecer a las ZRC como figuras de ordenamiento territorial.

Finalmente, con fines de aprendizaje e intercambio, se plantea la necesidad de identificar, reconocer y potenciar las experiencias significativas de gobernanza responsable en las ZRC.

Aspectos metodológicos en la 2ª fase de las ZRC

En las ZRC reactivadas a partir de 2011,¹⁴ equipos técnicos interdisciplinarios aplicaron variantes de una metodología del INCODER, con participación activa de las organizaciones sociales del territorio o región. Las acciones realizadas para la re/elaboración de los planes de desarrollo sostenible de las ZRC, en los ejercicios a mediano plazo, incluyeron entre otras y con variantes de una ZRC a otra:

- Talleres veredales o comunales para informar a la población sobre la reactivación de la ZRC y el proceso de actualización del plan de desarrollo sostenible, sensibilizar y motivar su participación, y recopilar información general de las veredas.
- Evaluación Socio-Económica y Ambiental Participativa (ESAP) para la preparación de un diagnóstico y línea base, mediante una encuesta.
- Talleres de cartografía social sobre los ejes definidos para la indagación (social, ambiental, infraestructura, agrario, pecuario y derechos humanos), utilizando como herramienta la Matriz de Diagnóstico de Cartografía Social
- Talleres y encuentros temáticos de discusión con la comunidad, bajo la modalidad de grupos focales, sobre la realidad de la zona.
- Entrevistas libres e informales.
- Recorridos del equipo técnico por las veredas o microcuencas.
- Confirmación de necesidades identificadas en planes anteriores e identificación de nuevas necesidades.
- Síntesis de problemáticas por componente (vg. ambiental, social,

14. En el portal de la Asociación Nacional de las Zonas de Reserva Campesina, <http://anzorc.com/download-category/planes-de-desarrollo-zrc-constituidas/>, consultado el 25 de setiembre de 2017, se encuentran los planes de desarrollo sostenible de las ZRC reactivadas en 2012: Cuenca del río Pato y valle de Balsillas (AMCOP e INCODER, 2012); Guaviare (COOAGROGUAVIARE e INCODER, 2012); Morales-Arenal (INCODER y CDPMM, 2012 a, b y c); Cabrera (ILSA e INCODER, s.f.); Perla Amazónica (INCODER y otros, 2012 a y b) y Valle del Río Cimitarra (ACVC e INCODER, 2012). Adicionalmente se consultó el plan de desarrollo sostenible de la ZRC del Sumapaz (ASOSUMAPAZ, 2013).

económico, tierras) y programas o líneas de acción para abordarlas.

- Identificación de agentes o actores dispuestos a impulsar el desarrollo local.
- Integración de la información obtenida y elaboración del plan de desarrollo sostenible.
- Validación de la información y del plan con los actores involucrados en el proceso e introducción de ajustes en la propuesta.
- Talleres de planeación participativa.
- Elaboración de propuestas de proyectos priorizados por las comunidades.
- Preparación de planes de inversión plurianuales por fases, programas y proyectos priorizados.
- Definición de indicadores para seguimiento y evaluación.

En el ejercicio a más largo plazo, en el corregimiento Perla Amazónica, del Putumayo, se generó una visión a 2062 (INCODER y otros, 2012 a y b). En ella se especificaron los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales establecidos en la Constitución de 1991 y en el pacto internacional correspondiente, se identificaron ejes transversales y estrategias básicas para lograr el ejercicio pleno de esos derechos, y se hizo un reconocimiento de las potencialidades locales. Seguidamente se elaboró un plan de acción con indicadores a largo plazo (50 años) y a mediano

plazo (20 años), se identificaron programas asociados a cada tipo o línea de derecho, y finalmente se elaboraron perfiles de proyecto priorizados para su ejecución a corto plazo (5 años).

En el proceso de formulación del diagnóstico para el plan de desarrollo sostenible del Sumapaz, para el período 2014 – 2030, se aplicaron algunas herramientas e instrumentos adicionales, incluyendo:

- Índice de Pobreza Humana local
- Índice de Desarrollo Humano
- Cuantificación de la inseguridad alimentaria
- Índice de Capacidad Organizacional
- Coeficiente de Gini en ingresos
- Grafos de redes sociales locales
- Análisis de coeficientes de centralización, difusión y fragmentación de las redes sociales de la ZRC, y
- Biograma e índice de desarrollo sostenible del territorio.

Al elaborar y priorizar las propuestas de las comunidades y organizaciones locales en el Sumapaz, se definió un

“proyecto ‘ancla’, procurando un impacto holístico en el territorio y la generación de sinergias entre las diferentes dimensiones del desarrollo, de manera que a través de la implementación de dichas propuestas, el mejoramiento de los

niveles de vida tanto de las personas como de los ecosistemas sean una realidad [así como un] arreglo institucional propuesto para la ejecución del Plan de Desarrollo Sostenible, a través de un Manual Operativo de la ZRC, en el cual se fijan las reglas del juego, los roles que los diferentes actores jugarán en la ejecución del Plan de Desarrollo, los procedimientos operativos y financieros, los criterios de ejecución de proyectos, etc. " (ASOSUMAPAZ, 2013, p. 12)

Hubo, pues, diversos abordajes metodológicos del proceso de caracterización de las ZRC y elaboración de planes de desarrollo, proyectos y acciones operativas, así como diferentes horizontes temporales en los ejercicios de prospectiva y planeamiento territorial.

Procesos y plataformas de participación de actores

La participación de actores territoriales y la conformación de mecanismos para facilitarla varió de una ZRC a otra, y en algunos casos también a lo largo del tiempo, con el denominador común de un marcado protagonismo de organizaciones campesinas y de la sociedad civil.

En la Zona de Reserva Campesina del Guaviare -con el antecedente de las marchas campesinas de 1996 y la resolución que estableció la ZRC original el año siguiente- las demandas de las

comunidades a partir de 2011 y el interés del nuevo gobierno condujeron a su reactivación, con un rol protagónico de dos cooperativas y el apoyo del INCODER. Se propuso, entonces, conformar seis Alianzas Comunitarias Territoriales (ACT), conformadas por Juntas de Acción Comunales, ONG, organizaciones sociales, gremios y autoridades indígenas, así como una confederación de ACT y comités de trabajo por dimensiones del Plan de Desarrollo Sostenible del Guaviare. (COOAGROGUAVIARE e INCODER, 2012)

La actualización del Plan de Desarrollo Sostenible a mediano y largo plazo en la ZRC de Bajo Cuembí y Comandante, que fusionó las originalmente constituidas en el año 2000 en el corregimiento Perla Amazónica del departamento del Putumayo, fue liderada por la Asociación de Desarrollo Integral Sostenible (ADISPA). Dicha asociación fue creada en 2009, con apoyo del INCODER a través de un convenio con Humanidad Vigente, ONG fundada en 1996 que aportó un equipo profesional interdisciplinario. En dicha actualización, que tomó como referente el Plan de Desarrollo elaborado 10 años antes, participaron 23 comunidades del territorio. En la conformación de ADISPA y las iniciativas subsiguientes tuvieron un papel relevante las Asociaciones Campesinas Comunitarias inspiradas por el proceso Animadores de la Fe y por las Misioneras de la Inmaculada Concepción. (INCODER, ADISPA y Humanidad Vigente, 2012 a y b)

La Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC) lideró desde 1998 la lucha por la reactivación de la ZRC de Cimitarra, establecida por INCORA en el Sur de Bolívar y noroeste antioqueño en 2002 y luego suspendida hasta 2011. Dicha asociación también tuvo un papel relevante en la elaboración/actualización del Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) de esta ZRC. Las acciones de incidencia incluyeron la conformación en 2005 de la Mesa de Interlocución del Sur de Bolívar, integrada por representantes de la sociedad civil y de instituciones estatales de nivel nacional, regional y local, posteriormente inactiva durante varios años y reactivada en 2011. El proceso de construcción del nuevo PDS contó con el apoyo del INCODER y de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM), bajo un convenio entre ambas entidades. En el equipo de trabajo participó un grupo técnico del INCODER, profesionales y académicos movilizados por la CDPMM, y representantes de la ACVC. La evaluación socio-económica y ambiental y la priorización de proyectos para el plan de inversiones se realizaron de manera participativa, involucrando a las comunidades de la zona, incluyendo 10 núcleos veredales. (ACVC, INCODER y Programa de Desarrollo y Paz Magdalena Medio, 2012)

En la ZRC de los municipios de Morales y Arenal, establecida originalmente por el INCORA en 1999 en el departamento de Bolívar, la CDPMM suscribió un Convenio de Asociación con

el INCODER en 2011, para realizar un diagnóstico participativo en esa ZRC, en conjunto con dos organizaciones locales, y actualizar participativamente el plan de desarrollo sostenible de las comunidades ubicadas en ella. Las dos organizaciones locales representativas más activamente involucradas fueron una cooperativa multiactiva y una asociación de usuarios del distrito de riego y adecuación de tierras, pero también participaron otras organizaciones de sociedad civil. (INCODER y CDPMM, 2012 a, b y c)

En la ZRC de Cabrera, originalmente establecida en el 2000 en el departamento de Cundinamarca, el proceso de elaboración del nuevo PDS fue liderado por el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca en conjunto con la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, con apoyo del INCODER y, bajo convenio, de un equipo del Instituto Latinoamericana para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA). En dicho proceso participaron la alcaldía y la UMATA del municipio así como algunas otras entidades públicas. (ILSA e INCODER, s.f.)

En la zona del Sumapaz, del Distrito Capital, donde la ZRC se estableció en 2011, las principales organizaciones de la sociedad civil fueron la Asociación Campesina del Sumapaz (ASOSUMAPAZ), el Sindicato de Trabajadores del Sumapaz y la Asociación de Juntas de Acción Comunal (JAC) veredales. La

elaboración del plan, a cargo de un equipo técnico de ASOSUMAPAZ y con la participación de 16 JAC, contó con recursos financieros del INCODER y la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Capital. (ASOSUMAPAZ, 2013)

Las ZRC han transitado, pues, por varias fases, con avances y retrocesos tanto en términos de las políticas públicas y el apoyo institucional como de los procesos territoriales. El establecimiento original de algunas de ellas y la elaboración de sus primeros planes de desarrollo, a finales del siglo pasado, dio lugar a un período de latencia por la decisión política posterior de sustraer el apoyo de la institucionalidad pública para su ejecución. Diez años después, en un nuevo contexto político e institucional, se reactivó el interés de la institucionalidad pública en ellas y fueron re/elaborados planes de desarrollo en varias ZRC, con participación activa de organizaciones de la sociedad civil. La desaparición posterior de la institución pública directamente responsable por coordinar el apoyo a estos planes, así como las subsiguientes demoras y dificultades en la construcción, funcionamiento operativo y presencia territorial de los nuevos entes públicos, provocó vacíos, incertidumbres y nuevas discontinuidades. Aunque el reconocimiento explícito de las ZRC en el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC auguraba una renovación efectiva del apoyo institucional, la actual transición política nacional podría provocar un nuevo compás de

espera y plantear interrogantes sobre la implementación de lo acordado en lo atinente a las Zonas de Reserva Campesina.

El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM)

A partir de 1995 –aunque con antecedentes desde 1988- se desarrolló en la cuenca media del río Magdalena, zona de fuerte y prolongada conflictividad social y confrontación armada, una experiencia pionera que continúa hasta el presente. De alcance regional, el PDPMM adoptó –sin denominarlo así- un enfoque territorial, orientado hacia el fortalecimiento del tejido social, la promoción de un desarrollo incluyente y la construcción de una paz positiva desde las bases. Como entidad y matriz institucional se estableció, tres años después, la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM). Esta corporación privada sin fines de lucro se propuso como misión:

“Contribuir al fortalecimiento del PDPMM como proceso social en la construcción colectiva de nuevos referentes y procesos de transformación cultural, socio-política y económica, desde la perspectiva de la protección integral de la vida y la justicia y la dignidad de todos los hombres y mujeres presentes en el Magdalena Medio, facilitando la interlocución y el diálogo entre

diversos actores, sobre los asuntos estructurales del territorio, haciendo posible la construcción de la paz regional y sostenible [...] tejida nacionalmente.”¹⁵

Dicho programa, que daría origen posteriormente al primer Laboratorio de Paz en Colombia, se caracterizó por un enfoque ascendente, de construcción de la paz desde las bases, entendiendo que la conflictividad tanto social como militar tenía características, variantes y determinantes locales, aunque también dinámicas regionales y nacionales. La “paz positiva” se entendía como construcción colaborativa de paz territorial, basada en los derechos humanos y en la transformación de las condiciones que dieron origen a la guerra. Se consideraba que su construcción estaba estrechamente asociada a un desarrollo acorde con la realidad de cada zona, centrado en la economía campesina, y forjado de manera eminentemente participativa.

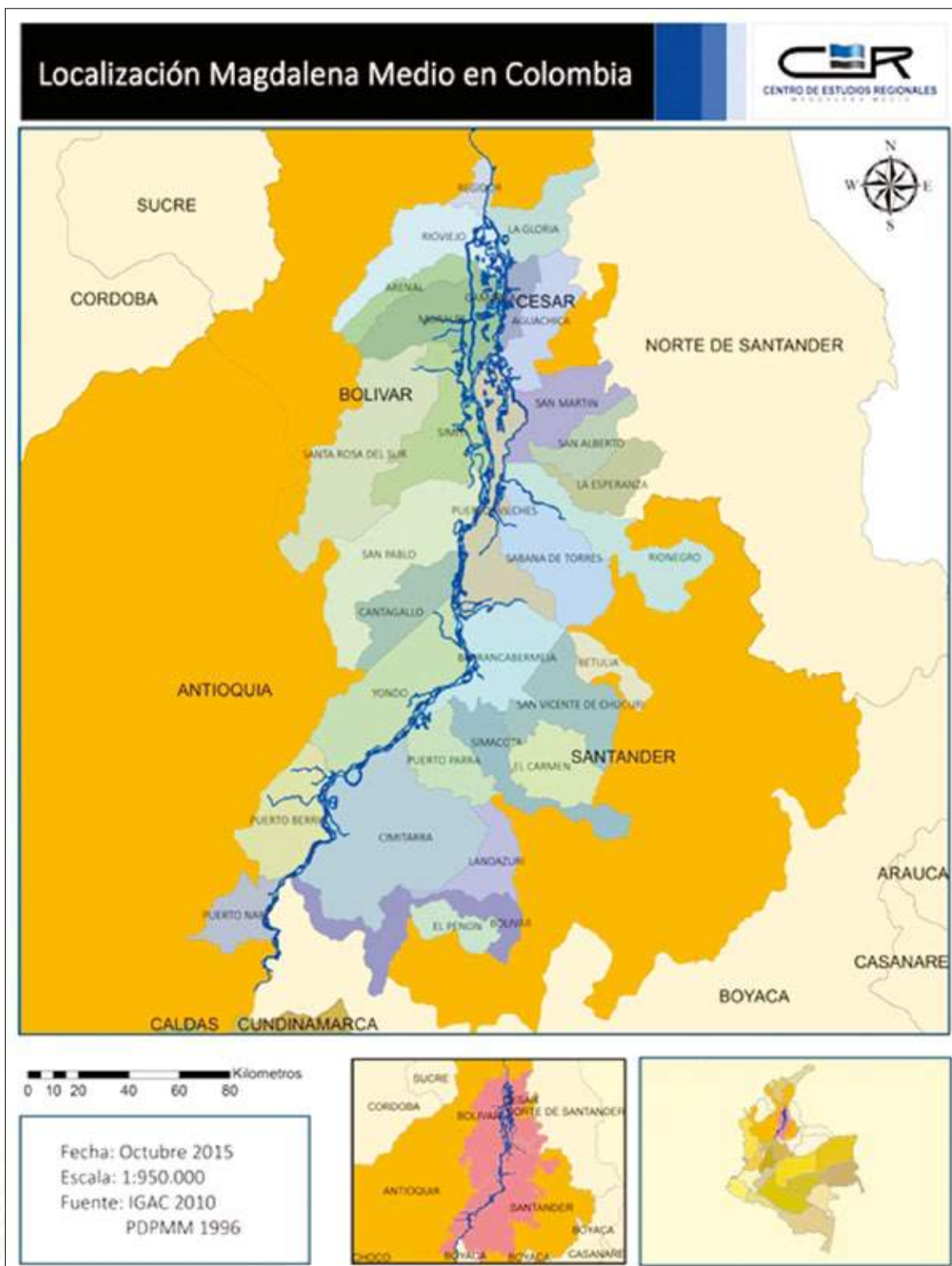
La metodología que fue elaborándose y decantándose a lo largo de este proceso, muy afín al enfoque territorial del desarrollo rural, promovía la conformación de núcleos de pobladores como espacios populares de participación en

el planeamiento y la gestión, empoderando políticamente a la gente para el ejercicio pleno de su ciudadanía y del conjunto de derechos frecuentemente negados. No se trataba de crear una organización más, sino de articular a las organizaciones ya existentes y movilizarlas en torno a objetivos comunes. Este acto colectivo de resistencia, de neutralidad activa e interlocución con los distintos actores armados para preservar la vida de los pobladores y “robarle jóvenes a la guerra” -uno de varios en distintas regiones y territorios en Colombia- fue el primero que se asoció claramente a una dimensión productiva y afirmó a la vez un conjunto de valores y una espiritualidad no necesariamente religiosa, aunque promovida por una Iglesia consecuente con su enseñanza social y consciente de las implicaciones de una vida espiritual imbricada con su proyección en la sociedad, que evolucionó desde la caridad asistencialista hacia el abordaje de problemáticas y transformaciones estructurales.

La región en la cual se gestó y desarrolló esta iniciativa es la cuenca media del río Magdalena, arteria fluvial de la economía e historia de Colombia (ver figura 12).

15. Portal web del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, <http://www.pdpmm.org.co>, consultado el 17 de noviembre de 2017.

Figura 12. Mapa de la región del Magdalena Medio



Fuentes: Centro de Estudios Regionales, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Sitio web del Centro de Estudios Regionales, <http://cer.org.co/index.php/resultados/cartografia/120-localizacion-magdalena-medio-en-colombia> , consultado el 3 de diciembre de 2017.

Esta región está conformada por un amplio valle intermontano a lo largo de la cuenca media del río homónimo, desde los rápidos cerca de los cuales se desarrolló la ciudad de Honda, en el departamento de Tolima, hasta el cambio de relieve marcado por el inicio de las llanuras costeras del litoral caribe. Originalmente estuvo cubierta por bosque húmedo tropical, pero la vegetación natural ha sido sustituida por plantaciones agrícolas y pastizales.

El Magdalena Medio ha sido, en muchos sentidos, un microcosmos de Colombia: geográficamente transicional, entre los Andes y la llanura; rural y urbano, con zonas de baja densidad demográfica y la principal ciudad industrial del país; étnicamente diverso, con población afrodescendiente, mestiza e indígena; conformado por áreas de varios departamentos y con una identidad regional en construcción; agrícola, pecuario y petrolero, con producción hacendaria y familiar; rasgado por conflictos sociales y confrontaciones militares entre todos los bandos de las varias guerras que fueron confluyendo en esta región violenta y polarizada, próspera y pobre, rica en recursos naturales y en potencialidades no realizadas, conocedora de la esperanza y de esfuerzos colectivos sostenidos por construir la paz, desde los territorios, a pesar de las masacres, homicidios selectivos y represiones.

La identidad del Magdalena Medio como región fue construida a lo largo de un proceso en el cual se conjugaron problemáticas e iniciativas de desarrollo en zonas marginales de varios departamentos; acciones promovidas desde la década de 1920 por la Misión del Magdalena, de la Corporación de Jesús, y posteriormente por la oficina de pastoral social de la diócesis de Barrancabermeja;¹⁶ fuertes inversiones del Estado colombiano en la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), que llegó a conformar una suerte de economía de enclave extractivo e industrial; la confluencia en esta región de fuerzas armadas irregulares, primero guerrilleras y luego paramilitares, y definiciones estratégicas del Ejército colombiano acerca de la misma como escenario de guerra.

El proceso de promoción de desarrollo y paz en el Magdalena Medio fue impulsado inicialmente por la Comisión de Derechos Humanos de la Unión Sindical Obrera (USO) y Ecopetrol. Para ello contrataron inicialmente a la Sociedad Económica de Amigos del País (SEAP) y al Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), de la Compañía de Jesús para realizar un estudio propositivo sobre la problemática del área de influencia de dicha empresa estatal, con sede en la ciudad de Barrancabermeja. Este acuerdo inicial desembocó en el establecimiento

16. Agradecemos las observaciones esclarecedoras de Fernán González, SJ, sobre este y otros puntos en torno a la participación de la Corporación de Jesús en procesos en el Magdalena Medio, aunque los autores somos absolutamente responsables tanto de lo afirmado como de cualquier omisión al respecto.

posterior del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) y de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM). El proceso se enmarcó en una iniciativa de la Diócesis de Barrancabermeja de promover un plan de justicia social y paz para los municipios de la zona. Dichas entidades se propusieron realizar “un conjunto de acciones multisectoriales concertadas entre los pobladores y las autoridades municipales, dirigidas a superar la pobreza de manera sostenible y a alcanzar la convivencia pacífica”, con la finalidad de “construir una región donde se privilegie la vida y en la cual la paz, la dignidad, el desarrollo sostenible y el respeto por los derechos humanos sean posibles para todos y todas.” (Cardona y otros, s.f., 33)

El PDPMM se ha venido realizando en sucesivas fases a la largo de más de veinte años, abarcando una treintena de municipios de cuatro departamentos, bajo condiciones sumamente difíciles por la conjugación de situaciones graves en cuanto a la pobreza rural e insatisfacción de necesidades básicas; carencia de servicios públicos, y pronunciadas desigualdades en la tenencia de la tierra, la riqueza y las relaciones de poder. Ello aunado a la presencia muy activa tanto de las guerrillas como de los antiguos y nuevos paramilitares, narcotraficantes y bandas criminales, con una relativa ausencia del Estado salvo en su expresión militar y represiva, y altos grados de exclusión socioeconómica y sociopolítica de la población rural.

En 1995, el consorcio ya mencionado estableció un equipo de investigación para realizar un estudio diagnóstico y propositivo. Éste debía generar “recomendaciones para resolver los problemas sociales y económicos de Barrancabermeja y de la zona de influencia de la estatal petrolera.” (Guerrero y otros, s.f., p. 5) Para ello, se realizó durante el año siguiente una consulta amplia y participativa, recorriendo todo el territorio, consultando a 1500 pobladores y estableciendo grupos de trabajo en varios municipios, en torno a dos preguntas principales:

- ¿Por qué una región tan rica en recursos materiales tiene a su interior una población con altos índices de pobreza?
- ¿Por qué una población alegre que ama la vida, mantiene altos índices de violencia en sus relaciones sociales?

El resultado, más que un mero informe, fue una dinámica de reflexión colectiva y organización social:

“El proceso de respuesta a estas interrogantes, coordinado por la Pastoral Social de Barrancabermeja, condujo a la conformación de los llamados ‘núcleos de pobladores’, espacios populares de participación y debate, en donde los pobladores discuten horizontes y procesos de desarrollo a nivel local”. (Henríquez, 2016, p. 162)

El diagnóstico, dinamizado por CINEP, identificó a la exclusión, la precariedad local del Estado y el modelo económico extractivo y de enclave como factores clave asociados a la pobreza y la violencia en la región, y propuso establecer un programa que promoviera dinámicas de paz mediante la construcción colectiva de lo público y procesos de desarrollo sustentable.

El PDPMM ha tenido como impulsor principal a la Iglesia Católica, en conjunto con los grupos de base y movimientos sociales, en interlocución con el Estado colombiano y con los actores vinculados a la guerra y al narcotráfico, y con apoyo de la cooperación internacional. El liderazgo del sacerdote jesuita Francisco de Roux ha sido relevante en la elaboración e implementación de una propuesta basada en valores de paz y respeto a la vida, solidaridad y compromiso con los excluidos, desarrollo incluyente y construcción de una paz positiva desde lo local.

El proceso incluyó una etapa preparatoria durante la cual se realizaron varios estudios sobre la región, incluyendo un trabajo de Absalón Machado sobre su problemática rural y agropecuaria, consultas a informantes clave conocedores de la región, provenientes de la pastoral social de la diócesis, y análisis con los pobladores de las

posibilidades económicas de cada localidad y sus capacidades para generar proyectos productivos adecuados a las condiciones locales. Aunque los proyectos de inversión apoyados por el PDPMM fueron relativamente exitosos, los responsables de su conducción fueron tomando conciencia del riesgo de establecer estructuras cuasi-estatales paralelas y de la necesidad de incidir en políticas e inversiones públicas. También fue aclarándose la naturaleza política y cultural de la problemática de la región y de la construcción de desarrollo y paz en ella, como también la existencia de obstáculos estructurales que requerían de acciones colectivas y de una presencia más eficaz de las instituciones del Estado.

Durante la fase inicial se contó con financiamiento de Ecopetrol, luego con dos créditos del Banco Mundial mediante el instrumento “Préstamo de Aprendizaje e Innovación”, por un total de diez millones de dólares, y posteriormente con recursos de la Unión Europea para el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, por un total de 42 millones de euros, que permitieron financiar diversos procesos y 378 proyectos ejecutados por organizaciones y entidades locales. Estos proyectos, entendidos como mesas de negociación y espacios para solucionar en el diálogo las diferencias de intereses, se enmarcaron en tres líneas estratégicas:¹⁷

17. Síntesis a partir de varias fuentes, especialmente Henriques (2016, p. 216-284); Ninkov (2012, p. 78-102) y Rincón (2016).

- Escenarios de paz, concertación y derechos humanos, incluyendo el Observatorio de Paz Integral, la iniciativa “Comunas territorio de no violencia”, y los “Espacios humanitarios” de resistencia civil, entre otros. Se realizaron gestiones de paz en los planos local y regional, en diálogo con los actores armados, así como procesos de mediación en conflictos sociales, y el Laboratorio de Paz fue un mecanismo de articulación entre actores territoriales y también con la institucionalidad pública. Se establecieron mesas de negociación en torno a la conformación de zonas de reserva campesina, titulación de tierras, y proyectos de inversión públicos o privados.
- Procesos sociales, culturales y de gobernabilidad democrática, orientados a fortalecer a la sociedad civil, empoderar a los actores sociales y generar cambios institucionales en los planos local y regional. Se buscó fortalecer a la sociedad civil y el tejido social del territorio, promoviendo redes comunitarias, veredales y escolares, de mujeres, de jóvenes y de pobladores, así como una cultura de solidaridad y dinámicas de transformación constructiva de los conflictos. También se denunciaron sistemáticamente las violaciones de derechos humanos por parte de los actores en el conflicto armado. Otra área de trabajo importante fue el fortalecimiento institucional y la articulación entre sociedad civil y Estado, promoviendo la incorporación de entidades públicas para dar continuidad y sustentabilidad a los procesos puestos en marcha por proyectos u otras iniciativas específicas. Se trabajó con instituciones locales o regionales para fortalecer sus capacidades en lo referente a la interacción con la ciudadanía, la presupuestación participativa, los consejos territoriales de planeación y la rendición de cuentas, las asociaciones intermunicipales y la inclusión política de grupos anteriormente excluidos de la gobernanza local. En el ámbito cultural, se estableció una red de radios comunitarias con enfoque en los territorios rurales para dar voz a quienes anteriormente no la tenían; iniciativas artísticas en torno a la paz y los valores asociados a ella; ‘escuelas de paz’, ‘biopedagogía’ y otras acciones educativas relacionadas.
- Procesos productivos ambientales para la equidad y el desarrollo sostenible, que buscaron promover una economía de paz y se enfocaron principalmente en los grupos históricamente excluidos. Esto incluyó proyectos de producción agrícola, pesquera o ganadera en fincas campesinas; microcrédito y apoyo a las denominadas “economías populares” y asociativas, tanto urbanas como rurales, y opciones para que los jóvenes no tuvieran que involucrarse en la guerra. Aunque se trataba de emprendimientos económicos, se enmarcaban en una concepción del desarrollo como expansión sustentable de las posibilidades de la dignidad humana en un

territorio, con cierta afinidad con el concepto de desarrollo humano preconizado por el PNUD.

Si bien no hubo condicionamientos temáticos por parte de la Unión Europea (UE), y su apoyo -además de financiar múltiples proyectos- facilitó la interlocución con la institucionalidad pública nacional, “la UE impuso una normatividad compleja y ‘estandarizada’ que difícilmente se adapta a la realidad de la región del Magdalena Medio, caracterizada por su informalidad, fragmentación, baja institucionalidad y pobreza.” (Barreto, 2016, p. 212) Ello limitó la participación de los grupos más excluidos que tenían menor capacidad de formulación y ejecución de proyectos acordes con dichas normativas.

Resulta difícil valorar los impactos del PDPMM y del Laboratorio de Paz en la región como un todo y en la evolución de indicadores económicos como los ingresos y los índices de violencia armada, ya que si bien algunas variables evolucionaron favorablemente ello respondió a un conjunto de factores incluyendo acciones del Estado colombiano y cambios en las relaciones de fuerza entre los actores armados ilegales en la región. Los impactos mayores de estas iniciativas fueron a escala local, en numerosas comunidades, grupos e individuos involucrados en ellas, con efectos medibles en términos de los beneficios directos e indirectos obtenidos por más de cien mil personas, generación de empleos y mejoramiento de ingresos, alianzas público-privadas,

obras de infraestructura y facilidades educativas, entre otros. Hubo asimismo logros importantes en términos de fortalecimiento de capacidades, autoestima y empoderamiento, inclusión e incidencia política en gobiernos locales, tanto de municipios rurales como de la principal ciudad de la región. Si bien las acciones sostenidas y recursos invertidos a lo largo de dos décadas fueron sustanciales, eran insuficientes para transformar radicalmente las problemáticas estructurales e históricas de la región. Tuvieron, eso sí, una influencia importante en diversos ámbitos de la vida en los distintos territorios y en determinadas facetas de los procesos regionales.

Ante la relativa ausencia del Estado nacional en la región, el PDPMM, sus proyectos e iniciativas llenaron parcialmente el vacío al movilizar inversiones en infraestructura y servicios, como también al generar procesos y planes de desarrollo colectivo y participativo. La propia Iglesia Católica asumió algunas funciones promotoras que, bajo otras condiciones, habrían correspondido a la institucionalidad pública en la región. Al mismo tiempo, otros actores presentes en ella, especialmente las guerrillas y paramilitares, disputaron el dominio de los territorios rurales del Magdalena Medio, y en los lugares donde lograron ejercer control en forma sostenida cumplieron, asimismo, algunas funciones paraestatales.

El proceso del PDPMM se nutrió de experiencias anteriores de organizaciones

de base, como la Asociación de trabajadores y campesinos del Carare, en La India, que inspiró los espacios humanitarios y otras facetas del programa. Este se apoyó en las redes y organizaciones locales existentes a pesar de la guerra y del debilitamiento del tejido social.

Entre los aportes más generales del PDPMM y el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio cabe destacar:

- Recuperación y promoción de valores asociados a la paz y la resolución no violenta de conflictos, la solidaridad y el apoyo mutuo.
- Deslegitimación cultural y social de la guerra.
- Autoconfianza de la gente de los territorios en su capacidad de generar e impulsar iniciativas de desarrollo y negociar su ejecución tanto con el Estado como con los actores armados ilegales.
- Establecimiento de mesas de conciliación o plataformas de diálogo entre los diversos actores territoriales y espacios de interlocución con la institucionalidad pública.
- Participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales y profundización de la democracia local.
- Formación de una nueva generación de líderes comunitarios, sociales y políticos, con valores afines y experiencia forjada en los procesos locales.
- Conformación y entrelazamiento de múltiples redes sociales y temáticas, con el consiguiente fortalecimiento del tejido social y relaciones sinérgicas entre aquéllas.
- Afirmación del sentido de identidad regional y de una visión compartida de que un futuro distinto es posible en el Magdalena Medio.
- Procesos de concertación sobre el tipo de desarrollo al cual se aspira.
- Producción social de un conjunto de modelos alternativos de paz y desarrollo en los planos local y regional.
- Establecimiento de las bases locales de una cultura de paz y convivencia, con un considerable valor simbólico.
- Enfoque y metodología de trabajo que combina rigor analítico con participación directa de los pobladores, generando acciones formativas y organizativas, apropiación colectiva de una propuesta de cambio y planificación participativa para avanzar en la dirección propuesta.
- Creación de un precedente y referente para otras regiones del país y para la construcción de paz positiva desde las bases y desde lo local, en medio de la confrontación armada.

Este último aporte adquiere especial relevancia en el momento actual, en que la sociedad colombiana enfrenta el reto de construir efectivamente la paz tras la firma de acuerdos para poner fin a la

guerra, con las graves secuelas de ésta y ante la continuación o surgimiento de diversas modalidades de violencia en el campo.

Síntesis interpretativa intermedia del proceso en el Magdalena Medio

En un número especial de la revista Controversia, del CINEP, publicado en 1999, varios de los directamente involucrados en el PDPMM compartieron su visión al respecto. Fernán González, doctor en historia, director de la revista y representante del CINEP en el Consorcio de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, subrayaba en un editorial la necesidad de construir identidad ciudadana y sociedad civil organizada en un contexto altamente conflictivo, “a partir de actores sociales heterogéneos, que normalmente tienden a considerarse como totalidades aisladas que buscan implantar su hegemonía en la región” y “de trabajar la pedagogía del conflicto en estos contextos de violencia. (...) hay que asumir el conflicto como eje central de la construcción de comunidades educativas que hagan visible las diferencias, desigualdades y la existencia de múltiples verdades (...) descubrir que la realidad tiene múltiples perspectivas y diferentes formas de construcción, que pueden ser reorientadas sin violencia (...) aprender a ‘desaprender’, superando las concepciones esencialistas y ahistóricas de verdad, las visiones dicotómicas y maniqueas que satanizan al

diferente y las cosmovisiones totalizantes, que están en el origen de los conflictos armados.” (González, 1999, pp. 6 y 10)

Francisco de Roux, doctor en economía y director del PDPMM, afirmaba que “El Magdalena Medio es su gente”, realizando sus diversas actividades individuales y colectivas, tanto en zonas urbanas como rurales, en un paisaje amplio y diverso, con el gran río y sus afluentes articulando un espacio estratégico, con la violencia en escalada y la guerrilla y los paramilitares reclutando jóvenes para la guerra, y con un proceso regional en pro del desarrollo y la paz, que debe involucrar a todos los actores. Resume la evolución metodológica del programa como “una estructura dinámica, que se construye a sí misma de manera deliberada en la que cada parte surge de las anteriores y convoca a las siguientes, entre aciertos y errores, entre prioridades que cambian según las circunstancias, entre acontecimientos que revelan la importancia de tareas que se había pasado por algo o la insignificancia de asuntos que estaban recibiendo una atención desproporcionada.” partiendo de un diagnóstico participativo de una “región hipotética, formulada para Barrancabermeja y su entorno”, que reveló las dinámicas generadoras de pobreza y violencia, lo cual dio origen a objetivos y líneas de acción para salir de ellas, y una matriz de proyectos conducidos por las comunidades para impulsar tareas de desarrollo. Estas

fueron establecidas en pactos municipales, pero los mismos no aseguraron la participación efectiva de los pobladores ni su control sobre el proceso, por lo cual se estableció el Consorcio Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, con núcleos de pobladores asociados a propuestas de la comunidad municipal y procesos de fortalecimiento de sus capacidades para formular y ejecutar proyectos productivos. Esto, a su vez, permitió explicitar un paradigma de desarrollo emergente, inicialmente intuitivo, en el cual “la región misma era una propuesta de desarrollo humano y paz digna en construcción”. (de Roux, 1999, p. 17). El PDPMM se definió, entonces, como

“una construcción colectiva continua de nivel meso, con actores, gente y un territorio concreto, posiblemente el más estratégico del país; una convocatoria de hombres y mujeres que quieren llegar a ser libres para trabajar por todos los derechos que se merecen como seres humanos, sin excluir a habitantes, organizaciones, instituciones o empresas de la región. Donde la economía asegure las satisfacciones básicas a todas las familias de una manera sostenible, la convivencia social y la paz en la diferencia sean posibles, y el cuidado de la naturaleza forme parte integral del disfrute sereno del convivir cotidiano.” (...)

“Las variables escogidas inicialmente fueron región y poblamiento, cultural, economía rural economía

urbana, petróleo, instituciones y política local, y conflicto armado. Posteriormente se agregaron las variables básicas de medio ambiente y educación.” (...)

“Frente a las dinámicas perversas o contraproducentes se planteó el objetivo del PDPMM: la vida digna con plenitud de derechos humanos de todos los pobladores de la región mediante la convivencia ciudadana en una cultura de la paz que ponga las bases para la construcción del espacio de lo público o construcción del hogar común, de donde nadie sea excluido; y la puesta en marcha de una economía sostenible, desarrollada y controlada por los pobladores, organizaciones, campesinos y empresarios locales, que ponga la calidad de vida regional como primer objetivo de la actividad productiva regional, y por un Estado y una sociedad que forjen el capital social y natural indispensable para la convivencia y las iniciativas de las personas y los grupos.”

(de Roux, 1999, pp. 17 y 20).

El resultado más importante del diagnóstico no fueron los múltiples documentos generados, sino el proceso de movilización de más de dos mil pobladores de 29 municipios con miras a la transformación de la sociedad regional, dinámica que se volvió imparable. Se identificaron 300 organizaciones y comenzaron a articularse los grupos más significativos, generando alianzas organizacionales. Se elaboraron planes por subregión, con “trenes” impulsores del

desarrollo, cuyas “locomotoras” eran las comunidades subregionales u organizaciones motoras y los “vagones” eran proyectos. “Las subregiones correspondían a nueve espacios geográficos en los que se había dividido el territorio porque formaban totalidades culturales, políticas, económicas y medioambientales”. (de Roux, 1999, p. 22) Pronto resultaron evidentes algunas fallas en lo atinente al involucramiento efectivo de los pobladores en la formulación de los proyectos y la pertinencia de los mismos para las condiciones locales, lo cual motivó una autocrítica del equipo responsable del PDPMM y un salto metodológico:

“las locomotoras comunitarias y sustrenes de proyectos subregionales no se ajustaban totalmente a la realidad. Eran elaboraciones formales que suponían una sociedad civil organizada y dispuesta a conducir un proceso integral de desarrollo y paz. Adicionalmente se encontró que los proyectos enganchados por los trenes no correspondían a decisiones de la gente, ni formaban un todo orgánico. En general, los trenes de proyectos eran construcciones formales, establecidas por expertos académicos y recogidas en muchos casos de planes municipales que no evidenciaban un proceso social de gente real dedicada a un proceso de desarrollo a partir de organizaciones propias y maduras por los mismos protagonistas en medio del conflicto y de las imprevisibles circunstancias

locales. La distancia entre estos listados de proyectos que el PDPMM perfeccionó para hacer una selección, y las apuestas que realmente comprometían a la gente, pusieron en evidencia, entre otras cosas, la poca utilidad de los bancos de proyectos sociales utilizados en los procesos de cofinanciación, costoso para los municipios y poco operativos.” (de Roux, 1999, p. 23)

Ello condujo a la decisión de “dejar seriamente en manos de los pobladores y su juego entre organizaciones la definición de su propio destino”, como propuesta a la sociedad mayor, a la institucionalidad pública y a la cooperación internacional, “que ellos se proponían hacer con o sin la ayuda de otros porque de lo contrario sus pueblos no tenían futuro”. (de Roux, 1999, p. 24) Se optó, entonces, por abandonar los “trenes de proyectos” asociados a pactos municipales, y se apostó a la construcción de propuestas regionales, subregionales o de asociaciones intermunicipales y municipios, planteando el PDPMM como un paradigma de desarrollo socioeconómico, político y cultural. Su fin último era una propuesta y proceso regionales e integrales, contrapuestos a la oferta sectorial desde la centralidad persistente del Estado colombiano (a contrapelo con el espíritu descentralizador de la Constitución del 91). Así:

“La propuesta se contrapone a la oferta sectorial porque los ciudadanos del pueblo y de la región no

aceptan paquetes sueltos preparados y ofrecidos desde el entro sin que proponen como objetivo un todo integrado donde se busca, por ejemplo, un tipo de agricultura que requiere un tipo de educación, que requiere un tipo de protección del medio ambiente, que requiere un tipo de mercados que requiere un tipo de infraestructura y salud, que requiere un tipo de instituciones y así sucesivamente.” (de Roux, 1999, p. 27)

Esto requiere de un cambio de actitud de los propios pobladores y de sus organizaciones, y de un proceso sostenido de concertación y construcción colectiva, aprendizaje y reelaboración: “Es un continuo intento de concreción del sueño que tienen los pobladores sobre su territorio”, con un componente ético importante, asociado a la participación de todos, con plenos derechos, como “artífices de lo público” como espacio compartido y del “Hogar Común”. Se trata de un proceso a múltiples escalas y en doble vía, desde el ámbito local hacia el regional y viceversa. Y la región, como espacio territorial, es variable en el tiempo, de manera que si bien es posible acotar en determinado momento su cobertura espacial, la misma tiende a variar, pudiendo ampliarse a medida que ciertas dinámicas modifican la relación con determinadas zonas aledañas.

Metodológicamente, se optó por fundar la propuesta regional sobre un conjunto de “conjeturas” acerca de

la región posible, que no son hipótesis rigurosas ni escenarios de futuro con sus costos asociados, sino “la formulación descriptiva de una ilusión que puede incorporar imprecisiones e incluso contradicciones” (de Roux, 1999., p. 29) Y se proponen seis para el Magdalena Medio, relacionadas respectivamente con la “feudalización ganadera masiva”, la “modernización vertical”, el “desarrollo controlado por las comunidades campesinas y populares”, la “modernización horizontal de mercado”, la “preservación del statu quo” y la “cultura del petróleo”. A partir de la comprensión de esas conjeturas económicas, políticas y culturales asociadas a determinados grupos, se pretende avanzar en busca de una “propuesta mayor” para el desarrollo de la región, que reconozca las diferencias a la vez que permita construir alianzas estratégicas. El propósito es avanzar en términos del “desarrollo humano sostenible”, participativo y justo, movilizandorecursos financieros e inversiones en cantidades y tiempos apropiados para fortalecer progresivamente las capacidades de gestión de los pobladores y sus organizaciones. Se trata, también, de que

“las confrontaciones contradictorias que se enfrentan con las armas se transformen en confrontaciones contrarias y negociables, mediante un proceso de conversaciones, concertaciones y diálogos. En el que participan el Estado realmente existente, la sociedad civil realmente existente, y las fuerzas

en armas existentes. Proceso en el que debe partirse del reconocimiento del poder territorial actual pero que exige cambios de fondo a todos los que tienen poder en la región para ponerse al servicio de una región llevada por su propia sociedad civil.” (de Roux, 1999., p. 36)

En este proceso, es fundamental contar con un conjunto de principios generales y fines o valores morales, así como ciertos principios más concretos como “La convocatoria a todos los actores. La construcción entre diferentes. El empoderamiento de los sujetos locales en sus comunidades y organizaciones. La inmunidad de la sociedad civil. La seriedad en la palabra y en los acuerdos.” (de Roux, 1999, p. 37)

En el mismo número especial de la revista Controversia se explicaba más detalladamente el proceso metodológico del PDPMM (Katz, 1999 a) y lo

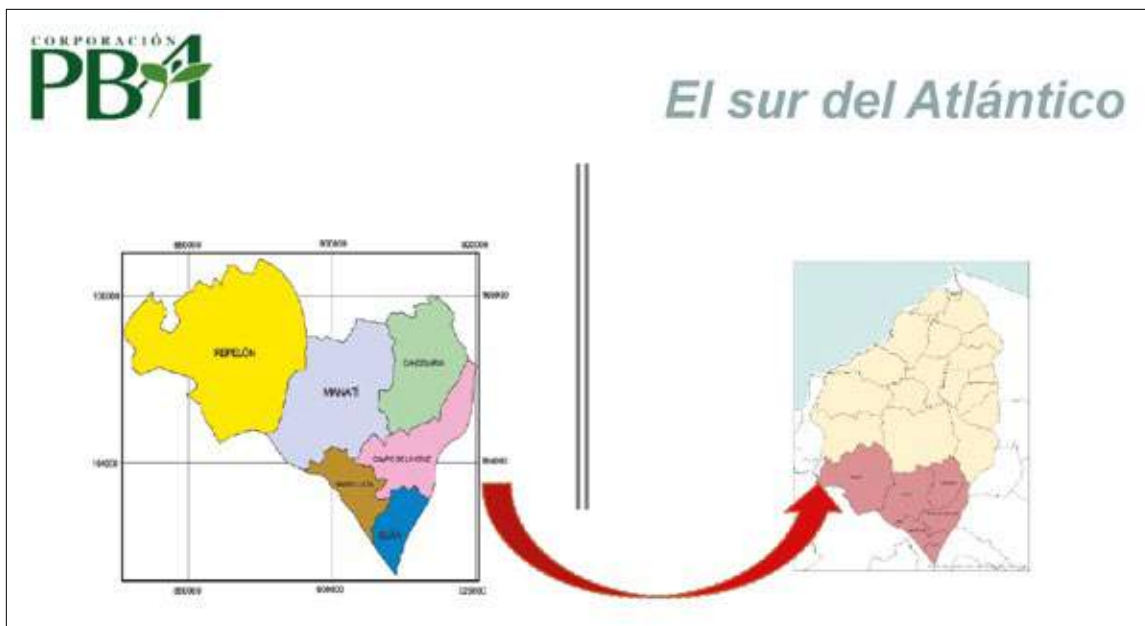
referente a los proyectos en este programa (Moncayo, 1999). También se presentaba un síntesis histórica y una interpretación de la sociedad en el Magdalena Medio (Murillo, 1999), un ensayo sobre la construcción de desarrollo y paz en esta región conflictiva (Romero, 1999) y una explicación enfocada en la construcción de lo público en ella (Katz, 1999 b)

Procesos territoriales apoyados por Corporación PBA

La organización privada sin ánimo de lucro Corporación PBA, en coordinación con El Departamento Nacional de Planeación y con recursos del FIDA, ha apoyado experiencias pilotos ampliamente participativas en cuatro regiones: el Sur del Atlántico; la provincia de Márquez, en Boyacá; el Territorio Solidario de Santander, y la Zona Costanera de Córdoba y Sucre (figura

Figura 13 a, b, c y d. Mapas de experiencias piloto de Corporación PBA

a) Sur del Atlántico



b) Provincia de Márquez, Boyacá



c) Territorio Solidario de Santander



d) Zona Costanera de Córdoba y Sucre



Fuente: Mapas facilitados por Santiago Perry, director de Corporación PBA.

13).

En dichos territorios se ha trabajado con organizaciones locales campesinas, indígenas o afrodescendientes y autoridades locales o departamentales en la conformación de Sistemas Territoriales de Innovación y Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET). En algunos de ellos se involucraron activamente otras entidades públicas, universidades, ONG y empresas privadas, y se ha contado asimismo con cooperación técnica internacional.

Cada una de estas experiencias ha tenido sus particularidades, pero en conjunto pueden identificarse como acciones principales:¹⁸

- Acercamiento a actores territoriales, coordinación con autoridades y conformación de comité asesor académico-técnico
- Diagnósticos rápidos locales (reuniones municipales)
- Propuestas de áreas prioritarias o líneas estratégicas, problemáticas y propuestas de solución
- Asambleas territoriales o provinciales
- Conformación de comité coordinador provisional
- Elaboración de versión preliminar de visión de futuro (a 10 años plazo)
- Definición de áreas prioritarias
- Conformación de comisiones de trabajo
- Construcción de estrategia de comunicación
- Socialización de los acuerdos por redes comunitarias y medios radiales, audiovisuales, internet u otros
- Conformación de comités interinstitucionales para formulación de proyectos de innovación y proyectos de dimensión territorial
- Conformación de comité coordinador definitivo del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) o Mesa de Integración del Territorio
- Versión definitiva de visión común
- Aprobación de proyectos productivos y propuestas de comisiones temáticas
- Conformación de comisión responsable de preparar la primera versión del documento del PDRIET

En el Manual PDRIET para la formulación de Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (Corporación PBA, 2017 a) se presentan las tres etapas básicas para la formulación de un PDRIET, con los pasos correspondientes:

18. Síntesis integrada de presentación sobre cuatro experiencias, realizada por Santiago Perry, director de Corporación PBA, "Trabajos pilotos en enfoque territorial participativo", Foro del SiGET sobre aprendizajes de experiencias latinoamericanas en gestión social del desarrollo de territorios rurales, 17 de mayo de 2017.

- Etapa inicial de aprestamiento
 - Conformación del equipo de trabajo y formulación del plan de acción
 - Identificación de actores y vinculación al proceso
 - Conformación de la Mesa Territorial o el Comité de Coordinación del PDRIET
 - Fortalecimiento de las organizaciones de las comunidades rurales, en especial las más pobres y vulnerables
 - Creación de condiciones previas
 - Estrategia de comunicación
- Etapa de formulación del PDRIET
 - Diagnóstico del territorio
 - Construcción de una visión común del territorio
 - Líneas o componentes estratégicos
 - Identificación y formulación de proyectos
 - Elaboración y socialización del documento del PDRIET
 - Gestión de recursos
 - Conformación de una organización del territorio
- Etapa de implementación del PDRIET

En la Caja de Herramientas para facilitadores del proceso de formulación de los PDRIET (Corporación PBA, 2017 b) se explica el marco metodológico general para dicho proceso y algunos conceptos básicos sobre facilitación de talleres y sesiones participativas, para transitar de la asistencia técnica al acompañamiento integral.

El propósito se explica así en esta propuesta metodológica:

“La sociedad territorial en su conjunto –comunidades, pequeños productores rurales, organizaciones sociales, instituciones educativas y académicas, promotores culturales, cadenas productivas y empresarios, junto con la institucionalidad pública local y territorial, se reúne alrededor del objetivo central de construir una visión común del territorio (una prospectiva de lo que se desea en el mediano y largo plazos) y de definir las líneas estratégicas prioritarias, así como los proyectos concretos, que les permitan transitar de su situación actual a ese estado deseado.” (Corporación PBA, 2017 b, p. 9)

Para ello se aplican varios principios fundamentales, incluyendo el de que los adultos aprenden haciendo; que

la población es dueña de su propio destino; que la participación asegura el aprendizaje, y que la población del territorio está en plena capacidad de identificar sus problemas, plantear sus aspiraciones y proponer las soluciones más convenientes.

Dado que el enfoque es eminentemente participativo, la persona facilitadora plantea preguntas para la reflexión grupal, recopila los aportes, clasifica y ordena la información, y estructura un documento que refleje las visiones y propuestas de las personas y grupos participantes, reconociendo que hay desacuerdos y visiones contrapuestas. Brinda apoyo pedagógico y metodológico, para lo cual cuenta con herramientas asociadas al ciclo de la facilitación, comenzando por las requeridas para reuniones previas o preparatorias. Seguidamente se propone un conjunto de herramientas para sucesivas etapas y pasos del PDRIET. Algunas iniciales, relativamente conocidas y genéricas pero adaptadas a los propósitos del PDRIET, son la matriz de plan de trabajo, el análisis organizacional e institucional y el mapa de actores. Otras, para tareas subsiguientes, son más específicas, y entre ellas cabe mencionar:

- Taller de Mesa Provincial o Territorial, apoyado en el mapa de actores, para identificar ejes temáticos estratégicos y establecer compromisos de participación de actores relevantes del territorio en el proceso PDRIET.
- Diagnóstico Rural Participativo y seguimiento periódico participativo a las Señales de Progreso respecto de la situación inicial o línea de base. Ello gira en torno a tres tipos de comportamientos observables de las organizaciones de productores y sus integrantes en el proceso de Innovación Rural Participativa: esperables, deseables, e ideales.
- Matriz de análisis de conflictos al interior de la comunidad, con otras comunidades, con terratenientes o con el Estado, en torno a determinadas cuestiones definidas por los participantes. Se establece la frecuencia de cada tipo de conflicto y si la misma tiende a incrementarse; se explora por qué ocurren esos conflictos, y si hay mecanismos para resolverlos.
- Matrices-resumen de documentación preexistente y de síntesis de fuentes secundarias, para los propósitos del PDRIET.
- Árbol de Problemas, para relacionar causalmente los problemas identificados.
- Gráfico histórico de la comunidad, para representar en una matriz temática y cronológica los cambios recientes que la han afectado, identificar tendencias o fluctuaciones, y explorar problemáticas y potencialidades.
- Mapa de Sueños del territorio, para indagar sobre las expectativas de los actores respecto a él, en cuanto “proyecto de vida” del territorio en

sus facetas ambiental, profesional/formativa, social/relacional, espiritual y de valores, económica/productiva, y de infraestructura y vías.

- Taller de Visión Común, a través de integración y trabajo colectivo, para identificar palabras clave a incluir en la visión del territorio e iniciar la construcción de ésta.
- Talleres de consulta municipal para conocer las expectativas, propuestas y prioridades de cada municipio o subregión, por líneas estratégicas.
- Matriz de priorización de problemas, mediante la diagramación de éstos y la identificación de los que se consideran más importantes.
- Matriz de posibles financiadores y convocatorias existentes para acceder a recursos financieros.
- Taller de fortalecimiento organizacional, de la capacidad de gestión y toma de decisiones, para elaborar participativamente sus estatutos y mejorar la gestión de la organización.

(Corporación PBA, 2017 b)

El enfoque metodológico de la Innovación Rural Participativa se enmarca en una comprensión del desarrollo sostenible como un proceso integral de fomento a las potencialidades locales en sus varias dimensiones (organizativa, política, educativa, económico-productiva, investigativa y cultural), que la metodología aborda de manera paralela e integral, con un

abordaje transdisciplinar. Sus cuatro componentes principales son:

- el mejoramiento tecnológico participativo, mediante Núcleos de Investigación Participativa que conforman espacios de aprendizaje a través de la observación, la experimentación y la aplicación de contenidos teóricos;
- el desarrollo organizativo para la innovación;
- el empoderamiento de los pequeños productores rurales, y
- los emprendimientos participativos rurales, con vinculaciones de mediano a largo plazo a cadenas de valor dinámicas o a procesos económicos locales y regionales

También se contempla el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y otros recursos naturales, la construcción de plataformas de aprendizajes colectivo, la conformación de redes y alianzas, el seguimiento y evaluación participativos, y la sistematización de experiencias. (Corporación PBA, s.f.)

La metodología de Innovación Rural Participativa se ha aplicado desde hace varios años en distintos contextos territoriales e institucionales, y ha sido incorporada al quehacer de otras entidades, como la Universidad Nacional de Colombia en su acompañamiento a procesos territoriales en la región andina central del país. (Gutiérrez, 2010)

5. *La experiencia del Sur de Córdoba*

Entre septiembre de 2012 y marzo de 2014 se desarrolló el proyecto de “Construcción de un modelo de desarrollo rural territorial en la subregión del Sur de Córdoba, Colombia”. Fue realizado gracias a una alianza establecida entre el INCODER y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), puesto en acción en el territorio a través de tres organizaciones no gubernamentales locales: Corporación para el Desarrollo Social y Comunitario (CORSOC-ASVIDA), la Fundación del Sinú y el Centro de Investigaciones y Desarrollo Social Corporación Betancí. En esta experiencia se buscó, asimismo, crear una Zona de Reserva Campesina, y el territorio es uno de los dieciséis priorizados para el postconflicto.

El conocimiento inicial de la experiencia de desarrollo rural con enfoque territorial en los territorios Sur de Córdoba y Bajo Cauca por parte de los autores fue posible por dos intercambios de experiencias latinoamericanas. El primero fue la iniciativa de sus

gestores de intercambiar experiencias con otros países, especialmente con México, Brasil y Centroamérica, en el seminario o curso internacional sobre experiencias exitosas de desarrollo rural territorial realizado en el Auditorio Cultural de la Universidad de Córdoba, Montería, entre el 22 y el 27 de julio del 2013 y en las sesiones de comparación de modelos de gestión del desarrollo rural territorial realizadas en el marco de este evento. Posteriormente se realizó en Costa Rica otro intercambio sobre experiencias de gestión del desarrollo territorial bajo condiciones adversas en lo atinente a la seguridad ciudadana y factores relacionados, en el cual participaron técnicos que apoyaban procesos en territorios del norte de Centroamérica y una experta del PNUD en Colombia, Tania Guzmán, presentó la metodología de trabajo en el territorio del Sur de Córdoba.¹⁹

Esto sugirió la conveniencia de poner a disposición de las personas interesadas en el tema en América Latina, por este

19. Los autores agradecen a las organizaciones involucradas en la experiencia por el suministro de información documental, así como Maylen Otero, estudiante de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional, en Costa Rica.

medio, algunos elementos importantes de desarrollo rural con enfoque territorial el territorio Sur de Córdoba, en el marco de las políticas públicas y programas relacionados. El propósito es hacer conocer su enfoque conceptual y metodológico, como una contribución que permita fortalecer el nivel de conocimiento sobre el enfoque territorial del desarrollo rural, en este caso puesto en marcha bajo condiciones institucionales, sociales y políticas de especial dificultad.

La dificultad antedicha se desprende de un medio rural que ha estado sometido a procesos de exclusión de la mayoría de su población en el acceso a la tierra y medios de producción, a las bajas posibilidades de generación de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, al reducido acceso a la educación, la salud y la recreación y, lo que es más grave, obligados a vivir en medio de la violencia, la guerra, el desplazamiento y el reclutamiento forzados, el secuestro y la alta posibilidad de pérdida de sus vidas y medios de vida. Todo esto con un Estado que no lograba crear condiciones de convivencia pacífica por medio de mecanismos democráticos de manejo de conflictos en el medio rural y mucho menos ofrecer opciones viables y sostenibles de gestión del desarrollo del territorio por parte de sus habitantes.

El territorio Sur de Córdoba, en su realidad concreta y transcurrir histórico, ilustra esas tendencias y problemáticas del país, como se podrá concluir con la

lectura de este documento y principalmente con la revisión de la bibliografía que se aporta. Al igual que en otros territorios y regiones del país, se trata de un proceso que tiene especificidades propias del lugar, de sus características generales y de la trayectoria particular de las dinámicas socioambientales, económicas, sociopolíticas y culturales. Se desenvuelve en un momento determinado del conflicto armado, bajo condiciones adversas de seguridad ciudadana, con un tejido social debilitado y con una presencia relativamente débil de la institucionalidad pública nacional. Como se verá, muestra por un lado los avances que es posible lograr aun bajo esas condiciones, y por otra parte las consecuencias de la confrontación violenta y de las discontinuidades político-institucionales.

La experiencia inconclusa que se expone en este documento fue posible, no sólo por el importante apoyo del INCODER y de PNUD, sino por la existencia en el departamento de Córdoba de un importante “capital” intelectual, en sus universidades y en las ONG participantes, que lograron estructurar conceptos y métodos de trabajo altamente coherentes con el enfoque territorial del desarrollo rural. Como consecuencia de ello, pudieron crear las condiciones para la participación de los actores sociales en ese proceso, apelando a su importante papel histórico y a la convicción de que sin su involucramiento activo y consciente no era posible el desarrollo rural con enfoque territorial. Con ello abrieron la posibilidad

de pasar a procesos de desarrollo de mayor transcendencia, en la medida en que posibilitaron la generación de confianza, como un elemento básico de la reconstrucción del tejido social, sustento esencial del desarrollo rural.

El momento histórico en el cual se realizó la experiencia relatada durante año y medio fue muy diferente del que en la actualidad vive la sociedad colombiana. El acuerdo de paz con las FARC, la conclusión del desarme de esta fuerza guerrillera y el inicio del proceso que han denominado posconflicto tienen un profundo significado en la construcción de una sociedad más democrática, incluyente e integrada entre el mundo rural y el urbano. Por otra parte, con el abordaje de la Reforma Rural Integral y la adopción institucionalizada del enfoque territorial del desarrollo rural hay condiciones más favorables para la aplicación de éste, especialmente con la creación de la nueva institucionalidad conformada por la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural.

La inclusión del territorio del Sur de Córdoba entre los 16 territorios priorizados por la Agencia de Renovación del Territorio para, en término de un año, estructurar una estrategia de desarrollo para cada uno de ellos, presenta grandes posibilidades a los actores sociales participantes en la experiencia anterior apoyada por INCODER y PNUD, para darle continuidad al proceso vivido entre septiembre de 2012 y marzo de

2014. Esto será posible si la Agencia de Renovación del Territorio se apoya en el grupo de organizaciones y personas que le dieron vida y sentido.

Esta experiencia, orientada en forma conjunta por el INCODER, el PNUD, COSORC-ASVIDA, Fundación del Sinú y Corporación Betancí, los gobiernos locales y las organizaciones representativas de la sociedad civil del departamento de Córdoba, está sustentada en el enfoque territorial del desarrollo rural, que Misión Rural ha formalizado y conceptualizado y que, en la actualidad, toma un estatus mayor de política pública en los Decretos-Ley a los cuales se ha hecho referencia.

La experiencia de “Construcción de un modelo de desarrollo rural territorial”, se enfocó en lograr la participación de los actores del territorio, especialmente las comunidades organizadas, para formular estrategias de desarrollo que partieran desde los mismos actores del territorio y contribuyeran a avanzar hacia la equidad, la competitividad, la sostenibilidad y la gobernabilidad democrática del territorio, minimizando los efectos del conflicto armado.

En la búsqueda de este objetivo, la experiencia se desarrolló en tres fases: a) la elaboración de un diagnóstico, b) el diseño de la estrategia y c) la construcción del modelo de gestión. En todas las fases la constante fue la participación de las comunidades organizadas y de las instituciones públicas y privadas presentes en el territorio.

El territorio

El territorio seleccionado, denominado Sur de Córdoba o también Cuenca del Río San Jorge, corresponde a seis municipios de este departamento: Puerto Libertador, San José de Uré, Montelíbano, La Apartada, Buenavista y Ayapel. En su conjunto cubren un

área de 6.906 km² correspondiente al 29% del área total del departamento.

En la Tabla 2 se puede apreciar la extensión de cada municipio y la población existente en ellos, que asciende a 227.973 habitantes, según el Censo de Población de 2015.

Tabla 2. Extensión, población y densidad demográfica de los municipios del Sur de Córdoba

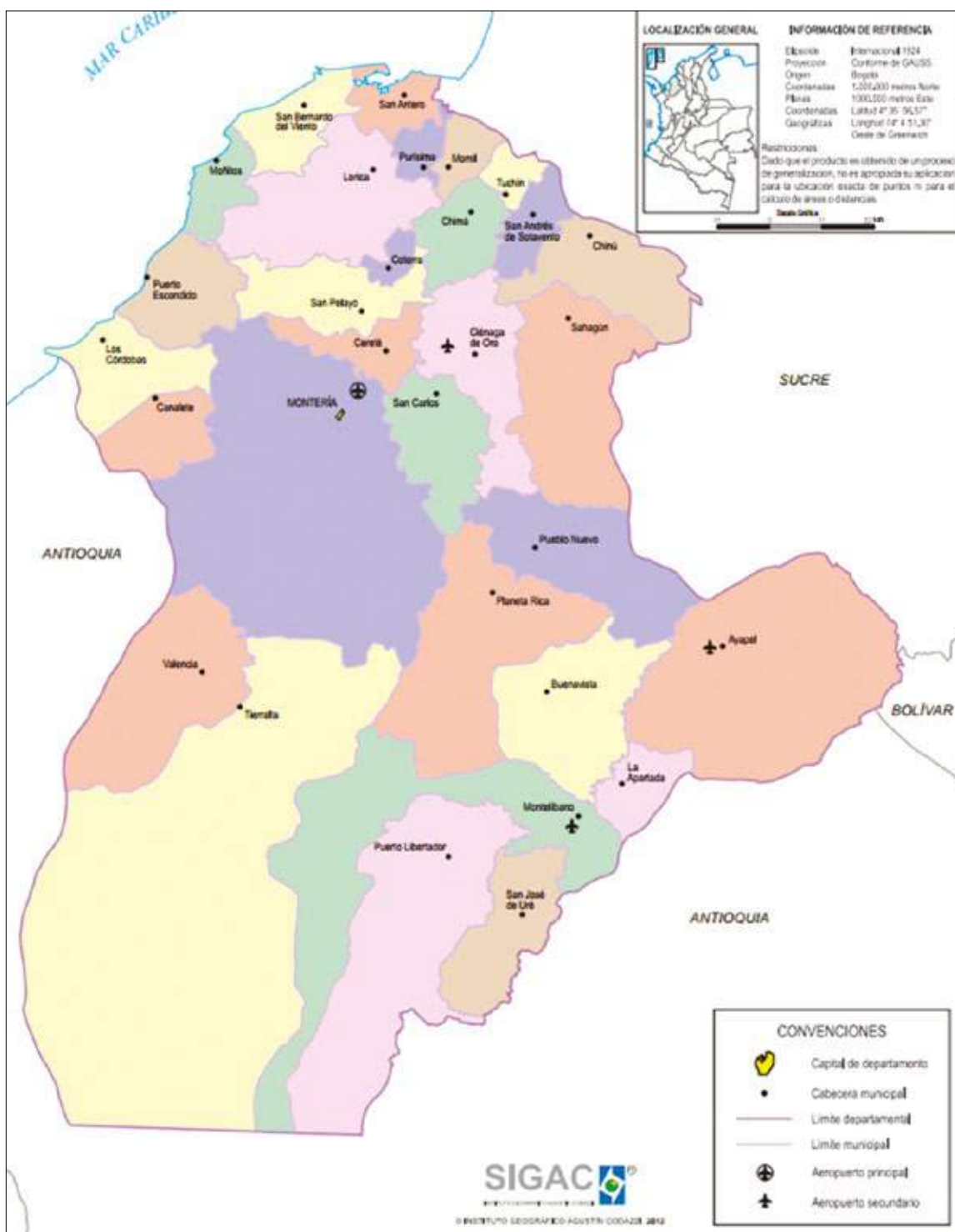
Municipio	Área Km ²	Población	Hab/Km ²
Puerto Libertador	2.062	47.643	23,7
San José de Uré	518	10.993	21,2
Montelíbano	1.282	81.341	63,4
La Apartada	268	15.204	56,7
Buenavista	847	21.628	25,5
Ayapel	1.929	51.164	26,5
TOTAL	1.638.273	227.973	33,01

Fuente: Elaboración propia con cifras de: DANE. Censo de población 2015.

El territorio comparte un conjunto de acervos ambientales en su espacio bio-físico, delimitado en gran medida por el Río San Jorge.

En la Figura 14 se puede apreciar el mapa del Departamento de Córdoba con la división político-administrativa de los municipios que lo integran y en particular los seis que constituyen el territorio denominado Sur de Córdoba.

Figura 14. Mapa político-administrativo del Departamento de Córdoba



Fuente: extraído de <http://www.igac.gov.co:10040/wps/portal/igac/raiz/iniciohome/MapasdeColombia/Mapas/Departamentales>

i. La economía

El sustento económico principal del territorio es la ganadería extensiva que a través del tiempo ha tenido un efecto negativo en la sustentabilidad ambiental del territorio, con baja generación de empleo, poca o nula contribución tributaria y baja productividad. Sin embargo, contribuye con 16,4% del total del valor de la producción del departamento de Córdoba.

La otra fuente económica relevante es la minería de extracción y procesamiento del níquel, con una producción y exportación aproximada de 50.000 toneladas métricas anuales.

Los cultivos más importantes son el arroz y el maíz, que ocupan un área aproximada de 5.500 ha. A ello se agrega el cultivo de la coca, cuya área en el 2016 fue de 2.668 ha, con un incremento del 96% respecto del año anterior. Los principales municipios en los cuales se desarrolla este cultivo en el territorio son Puerto Libertador y Montelíbano. (Gobierno de Colombia. UNOC, 2017)

Estas actividades económicas presentan un serio problema de ordenamiento del uso del suelo, principalmente por la ganadería, con los consecuentes problemas ambientales. A esto se agrega el alto grado de contaminación de las fuentes hídricas por la minería, con efectos negativos en la salud de los

habitantes. Ello es particularmente notorio en el municipio de Ayapel, que depende de la pesca en la ciénaga, y por el agua que consumen los habitantes, pues contiene diez veces más partículas de mercurio que las aceptadas por la Organización Mundial para la Salud, también como consecuencia de la minería de oro que se explota aguas arriba en el río Cauca.²⁰

De especial mención y significado es el cultivo, procesamiento y comercialización global de la coca, pues constituye una actividad ilegal de generación de ingresos, asociada al ejercicio del poder fáctico, por medio de la violencia, que se ha constituido progresivamente en una fuente fundamental de sustentación del conflicto armado. Dicha actividad ilícita ha logrado atrapar en su cadena de valor a un segmento la agricultura familiar con la siembra de este producto, que por su rentabilidad económica mayor se ha convertido en un medio de vida para ese sector, lo que no necesariamente les convierte en narcotraficantes. (Gonzalez Posso, 2017)

ii. Ambiente

El territorio es rico en agua y en suelos fértiles, pero muy vulnerable ante el cambio climático. Esta riqueza natural se ve afectada por los problemas ya señalados de uso de los suelos y por la manera en que se manejan los desechos, tanto sólidos como líquidos, por

20. El Espectador, del 26 de agosto 2013, <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/mercurio-el-agua-de-ayapel-articulo-442643>

parte de una población poco informada y motivada hacia la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Esto también es consecuencia de la baja capacidad institucional para educar a la población y hacer cumplir las normas ambientales. En el departamento de Córdoba existe la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS) que trabaja en la conservación, protección y administración de los recursos naturales y el ambiente, pero su acción en los territorios es muy débil como para crear institucionalidad y capacidad de gobierno para promover el desarrollo sostenible del territorio.

iii. Pobreza y exclusión

El tipo de economía imperante, con los efectos ambientales negativos ya señalados, también es parte de una sociedad con altos índices de pobreza, no

sólo desde el punto de vista de los ingresos monetarios percibidos, sino por el limitado acceso a servicios básicos como educación, salud, seguridad social y recreación. Efectivamente, para el año 2015, un 46,6% de la población del departamento estaba en condición de pobreza, medida desde los ingresos monetarios, cuando el promedio nacional registraba un 27,8%. Por otra parte, la pobreza extrema para ese mismo año fue de 12,9% en la zona, cuando en el plano nacional era del 7,9%. (DANE. 2015)

En términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI)²¹, en los municipios que comprende el territorio del Sur de Córdoba, los datos de la Tabla 3 indican que más de dos tercios de la población en las zonas más rurales de cinco de los seis municipios se encontraba en situación de tener insatisfechas sus necesidades básicas.

Tabla 3. Porcentaje de población de los municipios del Sur de Córdoba con necesidades básicas insatisfechas, 2012

Municipio	Cabecera	Resto	Total
Ayapel	49,08	73,61	61,55
Buenavista	49,36	68,06	61,34
La Apartada	52,40	58,59	53,65
Montelíbano	41,14	68,94	45,11
Puerto Libertador	51,20	73,14	64,41
San José de Uré	68,53	81,99	72,53

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del DANE (DANE. Necesidades Básicas Insatisfechas. Resultados Censo General del 2005, 2012).

21. Indicador que mide el grado de exclusión de la población de servicios básicos de vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo.

El control territorial: violencia y relaciones de poder ²²

El control del territorio por las organizaciones armadas, que han buscado poder y riqueza, ha generado características especiales en la dinámica económica, sociocultural y política de este territorio. Estas acciones violentas han estado relacionadas con el denominado problema de la tierra, caracterizado por su alta concentración e ilegal apropiación. De esta forma, desde hace más de cincuenta años, los habitantes del departamento de Córdoba han estado inmersos en este conflicto, en sus diferentes etapas. Todas las expresiones armadas existentes en Colombia han tenido presencia en este territorio: fuerzas guerrilleras de izquierda, paramilitares, grupos armados del narcotráfico y las denominadas bandas criminales han intervenido en el control de la tierra, de las estructuras institucionales y sociales propias del territorio y sus comunidades, así como en el aprovechamiento del cultivo de la coca para la producción y comercialización de cocaína. Por otra parte, el ejército nacional ha sido la presencia más visible de un Estado que no ha logrado asegurar el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos ni la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, especialmente en zonas rurales.

Desde el último período de enfrentamiento armado entre miembros de los partidos liberal y conservador, entre 1949 y 1959, hasta la actualidad, los municipios pertenecientes al territorio han sido afectados por la violencia. Después de ese decenio se sucede un período denominado de “expansión terrateniente”, entre 1960 y 1966, principalmente en los municipios de Montelíbano y Puerto Libertador. Dicha expansión consistió en la apropiación, concentrada en pocas manos, de los predios baldíos que el Ministerio de Agricultura, con base en la “ley de tierras”, había adjudicado en 1944 a un número significativo de pequeños propietarios. Esa apropiación de facto se hizo mediante la utilización de diversas medidas de fuerza, como la expulsión de campesinos e indígenas, homicidios, modificaciones limítrofes y estafas que permitieran a quienes las promovían quedarse con los predios. Un efecto importante de este fenómeno fue el desplazamiento de las comunidades indígenas hacia las zonas montañosas.

Entre 1967 y 1980 tienen presencia en la zona las guerrillas de izquierda -Ejército Popular de Liberación (EPL), Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) y Ejército de Liberación Nacional (ELN)-, convirtiéndose así el Sur de Córdoba en un epicentro de estos grupos armados y un núcleo de

22. La redacción de este apartado se ha basado en los siguientes documentos: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015; CINEP-Programa por la paz-Froederlijk Delen, 2016; Reyes Posada, 2016; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015; Negrete Barrera, 2013; INCODER-PNUD. s.f. Modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para las regiones del Bajo Cauca y Sur de Córdoba.

corredores de movilidad para el abastecimiento de armas y el desplazamiento de unidades guerrilleras entre la costa antioqueña y el centro del país. Estas guerrillas pusieron bajo amenaza a los propietarios de tierras, pero a su vez tuvieron un efecto sobre la desmovilización de las organizaciones campesinas civiles con su presencia y actividades violentas. Por su parte, los grandes terratenientes, con poca confianza en los canales institucionales, optaron por armar y financiar ejércitos privados de autodefensa.

Así, en el período 1980-1994, se formaron grupos armados privados, ligados además a la producción y comercialización de la cocaína. Pero también se establecieron relaciones entre estos grupos y las guerrillas mediante el cobro de dinero por seguridad para bodegas de almacenamiento y por las pistas de aterrizaje.

La situación se hizo más compleja con la irrupción de la lucha contrainsurgente paramilitar, siempre en la disputa por el control del territorio, con un fuerte respaldo de grandes propietarios de tierras, principalmente ganaderos, ante la amenaza guerrillera, que utilizaba el secuestro y la extorsión. Entre 1994 y 2003, esta fuerza contrainsurgente tomó el nombre de Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, que posteriormente se denominaron

Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Los antiguos corredores de movilidad guerrillera fueron convertidos por las AUC en corredores de salida de cocaína hacia los puntos de embarque en los golfos de Urabá²³ y Morrosquillo, y de entrada de armas para fortalecer aún más a las organizaciones paramilitares. Ello condujo a una inusitada violencia en el entorno regional desde mediados de los 90, logrando el control político, económico, social y militar en Córdoba. A partir de entonces, la violencia en Córdoba fue ejercida principalmente por los grupos paramilitares. Las FARC fueron relegadas a la periferia regional y a la zona de Urabá. El ELN perdió casi totalmente su presencia en la región. El Ejército Popular de Liberación (EPL) negoció su desmovilización con el Gobierno.

Los paramilitares se hicieron hegemónicos en Córdoba, y con ello protagonizaron uno de los períodos más sangrientos de su historia, con una gran influencia y control sobre la institucionalidad pública territorial, las organizaciones sociales y las empresas privadas. Adquirieron un cuantioso poder económico, militar y político, establecieron normas de conducta, pautas sociales, códigos de justicia, sanciones y reconocimientos con gran número de comunidades, con presencia o no de

23. Urabá es el nombre de una región geográfica, ubicada en un sitio de confluencia entre los departamentos de Antioquia, Córdoba, Chocó y el Tapón de Darién, en la frontera con Panamá. La zona recibe su nombre del golfo de Urabá, en cuyo alrededor se asienta. El golfo de Morrosquillo es un golfo situado en el sur del mar Caribe, en la costa norte de Colombia, perteneciente a los departamentos de Sucre y Córdoba.

administraciones y autoridades gubernamentales del departamento. Entre los “negocios” de mayor fuente de riqueza para los dirigentes de los paramilitares (Fidel Castaño²⁴ y Salvatore Mancuso) “fueron las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y las alcaldías”. (Reyes Posada, 2016, p. 206)

En el 2003, se suceden las negociaciones entre el gobierno y los paramilitares mediante el “Acuerdo de Santa Fe de Ralito”²⁵ donde expresan su disposición de iniciar un proceso de desmovilización a cambio de un conjunto importante de garantías. El pacto y las negociaciones se hicieron justamente en el Sur de Córdoba, que era el ámbito de su mayor fortaleza. De esta forma, el Estado fortaleció su presencia militar en el territorio, pero no logró llegar hasta las fuentes de poder de estas fuerzas, pues el negocio del narcotráfico continuó. Tampoco se solucionó el problema de la toma de la institucionalidad por estos actores. La denominada “Ley de Justicia y Paz” no se aplicó con decisión ni para reinsertar a los que se acogieron a ella ni para enfrentar a los que no lo hicieron. El proceso de reinsertación de los paramilitares que permanecieron en la región fue poco efectivo y careció de controles.

La violencia, lejos de acabarse, se incrementó y adoptó otras formas organizativas, continuando con su patrón de homicidios, amenazas, desapariciones

y desplazamientos de población rural y urbana. Varios comandantes y grupos locales de las AUC mantuvieron sus actividades. En algunos casos los líderes tradicionales siguieron al mando, mientras que en otros se hicieron cargo sus lugartenientes. Se desataron las pugnas y las alianzas: luchas frontales por obtener el control de una ruta o un territorio, o acuerdos, fusiones o compraventa de “franquicias” de rutas, contactos y hombres.

Los grupos organizados y armados del narcotráfico tomaron el territorio bajo otras figuras y manifestaciones organizativas, ya no como guerrillas o ejércitos sino bajo redes informales con igual o mayor eficacia en el ejercicio de la violencia y control del territorio. También recurrieron a nuevas formas organizativas, como la Fundación para la Paz de Córdoba, creada por los hermanos Castaño. Posteriormente, en el 2012, el gobierno, desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, condujo medidas jurídicas y administrativas para la recuperación de estas tierras, sin resultados significativos en la transformación de las condiciones del territorio.

En el diagnóstico realizado en el marco de la experiencia INCODER-PNUD, se dice lo siguiente:

“No se emprendieron acciones estatales para recuperar el imperio

24. Fidel Castaño, sus hermanos, y Salvatore Mancuso fueron dirigentes paramilitares principales.

25. El Acuerdo de Santa Fe de Ralito es un documento suscrito el 15 de julio de 2003 por el Gobierno Nacional de Colombia y las AUC para dar inicio a una etapa de negociación.

de la ley, especialmente con una presencia efectiva del aparato judicial. No se abrieron alternativas económicas a los ciudadanos comunes que no tenían otras fuentes de ingresos y subsistencia que las actividades ilegales. No se emprendió la masificación de garantías políticas, económicas y sociales a los ciudadanos. La concentración de tierras, el negocio de la droga y la explotación maderera ilegal continuaron, a la vez que tomó auge predominante la minería ilegal en gran escala especialmente en la cuenca del Río San Jorge” (INCODER-PNUD. s.f. Modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para las regiones del Bajo Cauca y Sur de Córdoba)

En la actualidad, los factores estructurales e institucionales que han dado lugar al conflicto, desde el punto de vista del territorio, aún permanecen, con la gran diferencia de que el Estado colombiano ya ha puesto en marcha un proceso institucional que podría remover y transformar dichos factores, como se ha descrito en el Acápite III “Políticas e institucionalidad para el desarrollo rural”. Su éxito dependerá de la eficiencia, eficacia y compromiso con que se pongan en práctica y del grado de respuesta que logre generar en los actores sociales e institucionales del territorio.

El enfoque conceptual y metodológico de la experiencia

A continuación se presentan elementos relevantes del abordaje conceptual del proceso de gestión territorial en el Sur de Córdoba y de la metodología aplicada.

i. Enfoque conceptual

El Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD de Colombia para el año 2011, “Colombia Rural. Razones para la esperanza”, llamó la atención de los ciudadanos y de las instituciones, tanto nacionales como internacionales, sobre la importancia de la ruralidad colombiana. Hizo ver que la población rural no era 25% sino 32%, y que en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa 94,4 del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales. (PNUD, Colombia, 2011, p. 56)

El concepto de desarrollo rural que se presenta en ese Informe es de carácter multidimensional, con una visión de territorio, en la medida que concibe el cambio en el ámbito rural generado desde las comunidades rurales, gestionado por sus actores sociales e institucionales, por medio de estructuras de gobernanza, con el propósito de

articular recursos y capacidades alrededor de visiones y objetivos comunes. De esta forma, el desarrollo de cada territorio está en función de su historia, economía, capacidades endógenas de sus habitantes y de sus proyectos de vida, sobre la base de bienes públicos básicos como seguridad, justicia, equidad, participación y democracia.

Esta concepción es convergente con la que en ese entonces tenían dos instituciones: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER, entidades que decidieron abordar el desarrollo rural bajo el enfoque territorial, poniéndolo en práctica en algunos territorios, incluyendo las Zonas de Reserva Campesina con la elaboración de sus Planes de Desarrollo.

El enfoque de desarrollo rural territorial asumido se entiende como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado con el propósito de reducir la pobreza rural, esto a partir de una elaboración realizada por Schejtman y Berdegú (2004). De acuerdo a estos autores la transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional, por su parte, tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y concertación de los actores locales entre sí y con los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

El concepto de territorio adoptado, como espacio socio-geográfico construido cultural e históricamente, así como algunos de los principios fundamentales del desarrollo rural territorial incorporados en la Estrategia para el desarrollo rural territorial del Sur de Córdoba se apoyaron directamente en las bases conceptuales de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 - ECADERT (INCODER, PNUD y Fundación del Sinú. s.f., p. 5-6).

Además adoptan el concepto de participación de los habitantes del territorio, dándole papel determinante para el impulso de su desarrollo. Estos habitantes rurales deberán configurarse como actores para que le den forma al territorio como sujeto social en la construcción y ejecución de una propuesta de desarrollo. Al respecto, afirmaron: “En este sentido un proyecto de Desarrollo Rural Territorial, sólo es válido si ha sido construido con las y los actores sociales de este territorio, desde las comunidades hasta la institucionalidad presente y en muchos casos, con actores extraterritoriales que son importantes para el desarrollo de las localidades de estudio.” (INCODER-PNUD, s.f.)

Con este enfoque, tanto el INCODER como el PNUD y las organizaciones socias (CORSOC-ASVIDA, la Fundación del Sinú y Corporación Betancí) consideraron que la adopción de este enfoque de desarrollo, con participación ciudadana, permitía darle un viraje a la

gestión pública del desarrollo, sustentándolo en el conocimiento endógeno de los propios protagonistas del territorio. De esta manera los métodos e instrumentos para abordar el desarrollo, tales como los diagnósticos y demás herramientas de análisis para la planificación y gestión, tendrán un mayor significado cuando sean elaborados en forma participativa con los actores sociales.

Los protagonistas de esta experiencia han expresado, desde un punto de vista conceptual, la importancia del ordenamiento productivo, social y ambiental del territorio, pues con ello se puede articular estratégicamente las tres dimensiones más importantes de la ruralidad. Con ello, se busca armonizar las acciones institucionales del Estado, en el marco de sus misiones, pero también configurar una apuesta política para la reconstrucción del territorio por medio de la articulación y coordinación entre los tres pilares esenciales: lo ambiental, lo productivo y lo social.

Desde un punto de vista metodológico, dicho ordenamiento se realizó con base en la Cartografía Social, metodología orientada a caracterizar al territorio a partir de las reflexiones de los actores participantes en el proceso. De esta manera, se asume el territorio como un producto socialmente construido, en continua evolución, fruto de procesos históricos, y sujeto a las dinámicas de varios actores que han configurado el territorio.

Este proceso de construcción, con el apoyo de la cartografía social, va de lo simple a lo complejo. Cada actor participante se ubica en su rol social en el ámbito territorial y a partir de allí, hace conciencia de las relaciones existentes en el territorio y en su devenir. De esta manera, las relaciones sinérgicas entre el territorio, como expresión geográfica, y los actores se hacen explícitas como realidad social construida. Se obtiene del ejercicio relatos comunes, consensos alrededor de la idea que hay sobre el territorio. En el diálogo y la discusión, se establecen meta-relatos, versiones compartidas de la realidad, de territorio común. Estos consensos fueron, para los conductores de esta experiencia, el resultado más valioso en términos de conocimiento producido durante el ejercicio de la cartografía temática.

La recuperación de la memoria de los procesos de construcción del espacio en los cuales han sido protagonistas los actores participantes, hace parte de la concepción del desarrollo rural territorial sustentada por esta experiencia del Sur de Córdoba. De esta manera establecen un vínculo entre los propios conceptos y los aspectos metodológicos, sin los cuales los primeros pueden quedar en lo formal y discursivo.

Con la concepción de la metodología de participación, incluida y articulada en el enfoque territorial del desarrollo rural, se busca que la planificación del desarrollo territorial trascienda hacia

una tarea social, política y económica, así como descubrir aspectos del territorio, de sus gentes y de su cultura que podrían pasar desapercibidos de otra forma. También se busca conocer y comprender la territorialidad de las relaciones existentes en lo ecológico (sociedad-naturaleza), lo político (actores sociales e instituciones), lo productivo (capital-trabajo) y lo cultural (identidad territorial).

Este enfoque conceptual-metodológico permite generar espacios de comunicación alternos con las comunidades rurales a través de sus actores sociales, construir con ellas un lenguaje común sobre el territorio que habitan. Ayuda a establecer, además, un diálogo de saberes entre sus habitantes, reconstruyendo su espacio, y asumiendo una visión transformadora sobre éste. Esto facilita a su vez el diálogo entre la sociedad civil y las instituciones públicas con responsabilidades en la planificación institucional del territorio.

ii. La ruta metodológica²⁶

El proceso metodológico en esta experiencia del Sur de Córdoba se desarrolló en cuatro fases con sus respectivos instrumentos y técnicas y con resultados específicos, todos ellos conducentes a la Estrategia de Desarrollo Territorial y al ordenamiento productivo, social y ambiental del territorio.

Las cuatro fases fueron las siguientes: 1) Alistamiento; 2) Elaboración participativa de estrategias y ordenamiento productivo, ambiental y social; 3) Organización y análisis de información; 4) Socialización y validación.

Fase I: Alistamiento

Esta fase del proceso metodológico seguido consistió en la revisión de la información recogida durante la elaboración del diagnóstico del territorio y la información secundaria sobre planes y proyectos diseñados y ejecutados en el territorio, especialmente el Plan de Desarrollo del Departamento de Córdoba y los seis planes municipales de desarrollo de los municipios participantes. De igual forma, se revisaron documentos teóricos y de experiencias ejecutadas en otros territorios bajo el enfoque territorial del desarrollo rural. Se elaboró un listado de todos los documentos tomando en consideración su nombre, el autor o autores, el año de elaboración, la localidad o localidades a las cuales hacía referencia y una breve síntesis de cada uno.

Con base en las lecciones aprendidas del estudio de los documentos anteriores, se elaboró una metodología participativa que condujera, durante la fase siguiente, a la formulación de la estrategia de desarrollo del territorio que comprendería los siguientes pasos, a

26. Tomada de: INCODER-PNUD, s.f. Modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para las regiones del Bajo Cauca y Sur de Córdoba. Ver también la publicación final resultante: PNUD, 2014. En el equipo coordinado por Tania Guzmán participaron como consultores Ana María Echeverri, Rafael Echeverri, Susan Parra y Carlos Arturo Gutiérrez.

realizar posteriormente: i. Taller de re-frendación del diagnóstico por dimensión; ii. Taller para la elaboración de la visión y misión; iii. Taller sobre factores de cambio y construcción de la propuesta de desarrollo rural territorial.

Durante la fase de alistamiento también se realizó un Taller de Cartografía Social a nivel veredal y de fincas, se construyó asimismo una línea del tiempo de la evolución del poblamiento del territorio, los usos del suelo y las prácticas de las comunidades para la conservación ambiental. De igual forma se estructuró una biografía de los cultivos para determinar las funciones de los actores ligados a ellos, la utilización de insumos, capital, producción de bienes y servicios, comercialización, transformación y distribución.

La estrategia metodológica se completó con el diseño de entrevistas semi-estructuradas y a profundidad a actores claves o estratégicos del territorio para su caracterización socioeconómica.

Una vez diseñada esta metodología, se pasó a siguiente fase.

Fase II: Elaboración participativa de estrategias y ordenamiento productivo, ambiental y social

Con las fuentes secundarias revisadas y analizadas y el diseño metodológico ya establecido, se inició el trabajo de campo en los siguientes momentos:

i. Convocatoria a las organizaciones del territorio a ser articuladas en la

Red de Desarrollo Rural Territorial del Sur de Córdoba. En el marco de este proceso se generó una red de organizaciones con el objetivo de impulsar el desarrollo rural con participación de organizaciones que previamente fueron identificadas y las cuales estaban de acuerdo con los objetivos del proyecto. Esta red estuvo integrada en un principio por 68 organizaciones de los seis municipios, y fue convocada para participar en el proceso de construcción de la estrategia. La convocatoria se realizó a todas las organizaciones y estas acordaron que participarían 8 personas por municipio para un total de 48 personas, cada una representando a una organización. Se garantizó que participaran organizaciones juveniles, de mujeres, de productores rurales, de indígenas y de afrocolombianos, así como Juntas de Acción Comunal y miembros de los Comités de Desarrollo Rural.

ii. Elaboración de Misión, Visión y objetivos estratégicos. Se realizó un taller de 8 horas que permitió que las organizaciones asistentes, con la metodología diseñada, elaboraran la Visión del territorio a 20 años, articulándola con la visión personal y con la de cada una de sus organizaciones, encontrando las sinergias que permitían actuar conjuntamente. Una vez identificada la Visión a 20 años, se procedió a elaborar la Misión y los objetivos estratégicos.

- iii. Ordenamiento productivo, social y ambiental del territorio. Se hizo con la participación de la Red Territorial, mediante dos talleres, aplicando la metodología previamente diseñada. En estos espacios participativos las organizaciones identificaron la situación actual del territorio en temas productivos, ambientales y sociales y en conjunto construyeron una nueva propuesta de ordenamiento, de acuerdo con sus conocimientos, intereses y necesidades.
- iv. Construcción de Propuesta de Desarrollo Rural Territorial con sus estrategias. Una vez formulada la Visión, Misión y objetivos, y realizado el ordenamiento productivo, social y ambiental, se trabajó con las comunidades en la formulación de una propuesta de Desarrollo Rural Territorial (DRT) para el Sur de Córdoba. Para ello se identificaron los factores de cambio que posibilitarían o catalizarían las transformaciones requeridas para lograr la Visión y se propusieron estrategias o acciones gruesas en cada una de las dimensiones de DRT para que esas transformaciones fueran reales y duraderas en el tiempo. Esta propuesta quedó firmada por las y los asistentes como un pacto para la actuación con miras hacia la construcción de un nuevo territorio.
- v. Intercambio de experiencias y fortalecimiento de espacios de desarrollo

rural. A lo largo del proceso de construcción de la estrategia se hicieron cuatro eventos de intercambio de experiencias y construcción de propuestas para mejorar la situación del Sur de Córdoba. En estos intercambios participaron comunidades, empresa privada y el Estado nacional y local a través de sus instituciones. Entre ellas cabe mencionar a las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Económico, las UMATAS (Unidades Municipales de Agropecuarias de Asistencia Técnica), el INCODER, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS-, las Gobernaciones de Córdoba y de Antioquia, y las alcaldías de los seis municipios. Todos estos encuentros contaron con el apoyo del Programa de Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá, liderado por las diócesis de Montería, de Montelíbano y de Apartadó.

Fase III: Organización y análisis de la información

Esta fase tuvo dos momentos: El primero consistió en la organización y triangulación de la información tanto secundaria como de primera mano aportada por la Red Territorial de Desarrollo Rural en los talleres, con el propósito de corroborarla y validarla. El segundo momento se centró en la redacción del borrador inicial de las estrategias de desarrollo para posteriormente someterlo a validación.

Fase IV: Socialización y validación de la estrategia de desarrollo

Se hicieron dos eventos de socialización y validación de la estrategia de desarrollo. El primero fue con los socios del proyecto del departamento de Córdoba: Fundación del Sinú, CORSOC-ASVIDA y Corporación Betancí y con representantes de la Red de Desarrollo Rural Territorial. El segundo evento contó con la presencia de todos los socios de Córdoba y Antioquia, PNUD e INCODER y expertos internacionales, que validaron las estrategias y el ordenamiento productivo, social y ambiental.

Una vez validada la propuesta, se elaboró el documento final, incorporando las respectivas recomendaciones y ajustes.

La estrategia de desarrollo rural territorial para el Sur de Córdoba

Con base en un diagnóstico detallado del territorio y bajo una mirada integral y sistémica del mismo, con la participación activa de los organizaciones sociales del territorio por medio de talleres de análisis, consulta y elaboración de propuestas, los organismos conductores del proyecto apoyado por INCODER y PNUD lograron identificar las principales debilidades y las potencialidades del territorio en mención, como un paso preliminar para el diseño de las propuestas de desarrollo.

Tanto las debilidades como las potencialidades se identificaron y caracterizaron de acuerdo a las dimensiones del desarrollo establecidas: ambientales, económicas, socio-culturales y político-institucionales.

i. Las debilidades del territorio

En el Título IV de este documento se presenta una caracterización del territorio que sirve como un punto de referencia y de sustento a las debilidades identificadas y caracterizadas por los participantes en esta experiencia, tanto por el equipo técnico como por las organizaciones presentes en los eventos realizados, de acuerdo a la metodología expuesta en el título V.

Es importante recordar aspectos críticos de este territorio como la inequidad en la distribución de los activos de la producción, especialmente la tierra, y una institucionalidad pública desarticulada y debilitada, con poca capacidad para atender las demandas de la población, así como la baja gobernabilidad y participación democrática en la gobernanza del territorio. A ello se agrega la existencia de altos niveles de pobreza y exclusión social, la emigración por la falta de oportunidades de empleo y la violencia ejercida por los actores armados. Todos estos factores han contribuido a acelerar la crisis ambiental, producto de los conflictos en el uso de los suelos

y la existencia de prácticas productivas agresivas contra la sustentabilidad de los recursos naturales.

En el documento titulado “Estrategia para el desarrollo rural territorial del Sur de Córdoba”

(INCODER-PNUD-Fundación del Sinú, s.f.), generado por el Proyecto INCODER-PUND, se presentan las principales debilidades del territorio que fueron tomadas como base para el diseño de la estrategia de desarrollo, las cuales se transcriben en la Tabla 4.

Tabla 4. Debilidades o problemáticas del territorio identificadas en la Estrategia para el desarrollo rural territorial del Sur de Córdoba

DIMENSIONES	DEBILIDADES O PROBLEMATICAS
Ambiental	Agotamiento de los recursos naturales: contaminación de las aguas por efecto de la minería grande, artesanal e ilegal y la baja cobertura en saneamiento básico que hace que las comunidades viertan residuos en los cuerpos hídricos.
	Conflictos de uso del suelo, por la realización de actividades productivas, especialmente la ganadería extensiva en zonas no aptas para ello. 60% del territorio presenta conflictos muy altos, altos y medio. Esto ha llevado a la degradación de suelos
	Ampliación de la frontera agrícola, especialmente en la zona del Parque Nacional Natural Paramillo, para la siembra de cultivos de uso ilícito o para la supervivencia de grupos de campesinos e indígenas sin tierra
	Alta vulnerabilidad al cambio climático, especialmente en la parte baja de la cuenca por las inundaciones
	Introducción de especies foráneas en fauna y flora que contribuyen con el deterioro ambiental
	Institucionalidad ambiental débil, desarticulada y alejada del territorio, incapaz de hacer cumplir normativas ambientales
Económica	Las y los pobladores rurales no tienen acceso a medios de producción, especialmente la tierra. Alta concentración de la misma, con un Gini de 0.75
	Poca formalización en la tenencia de la tierra, especialmente la de pobladores pobres
	Precaria infraestructura productiva, especialmente en vías y servicios como energía, agua y telecomunicaciones
	Alto nivel de desempleo y actividades informales de generación de ingresos, que no alcanzan a cubrir necesidades básicas de las familias
	Poco acceso a servicios financieros, por los complejos trámites y los altos costos en trámites e intereses
	Economía ilegal, basada en narcotráfico, minería ilegal, extorsión, créditos de usura que acorralan a las comunidades
	Pocas oportunidades de formación para el trabajo y empleo digno para jóvenes y mujeres
Débil o nula presencia institucional en términos de asistencia técnica, adecuación de tierras, transferencia de tecnologías e impulso de emprendimientos rurales	

DIMENSIONES	DEBILIDADES O PROBLEMATICAS
Socio-cultural	Los indicadores sociales dan cuenta de una grave situación en términos de pobreza, miseria, necesidades básicas insatisfechas, acceso a salud, cobertura y calidad en educación, entre otros
	El tejido social, esencial para el desarrollo rural territorial, se ve afectado por viejas y nuevas formas de violencia, con un alto reclutamiento de jóvenes por parte de grupos armados ilegales
	La seguridad alimentaria está seriamente comprometida. La gran mayoría de las familias rurales no tienen acceso a tres comidas diarias. No se cuenta con tierras, ni semillas para garantizar la agricultura de subsistencia
	La violencia basada en género es alarmante. Las mujeres sufren todo tipo de violencias dentro y fuera del hogar. No se cuenta con servicios jurídicos, ni psico-sociales de apoyo para superar la problemática. Esta situación tiene fuertes arraigos culturales
	Exclusión y marginación de grupos étnicos: indígenas y afrocolombianos aislados y empobrecidos en el territorio
	Políticas sociales sectoriales, dispersas, puntuales y de subsidios que no resuelven problemas estructurales y podrían acentuar la pobreza.
	Una institucionalidad cooptada por grupos ilegales, con poca transparencia en el manejo de recursos públicos y que funciona con base en el clientelismo
Política-institucional	Organizaciones sociales débiles, desarticuladas, aisladas y con poca formación
	Ausencia del Estado Social de Derecho en el territorio.
	Institucionalidad precaria, sectorizada y desarticulada, que no responde a las necesidades y expectativas de los territorios
	Las políticas públicas centrales se desdibujan en el nivel local y pierden su sentido por efecto del clientelismo y las dificultades para acceder a la información por parte de los actores sociales más vulnerables
	Instituciones rurales del nivel central y departamental como INCODER, son invisibles en el territorio. Las comunidades no tienen claro el papel que pueden jugar en términos de desarrollo rural y sólo es asociado al tema de tierras.
	Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como espacios de articulación entre las instancias públicas y las comunidades rurales para la planeación y toma de decisiones no existen. Se han convertido en espacios para cumplir requisitos legales de las alcaldías y legitimar decisiones de las administraciones de turno
	Cooptación de la institucionalidad local por parte de grupos armados ilegales, que se apropian de los recursos y desvían los programas gubernamentales hacia la satisfacción de sus intereses
	Una participación comunitaria puntual y poco cualificada, que termina legitimando las prácticas clientelistas. Poca rendición de cuentas, pocas veedurías y poco control social
No existe articulación entre organizaciones. Pocas redes sociales para la incidencia en los asuntos públicos	

Fuente: INCODER-PNUD-Fundación del Sinú, s.f., tabla 2, p. 14.

ii. Las potencialidades del territorio

Bajo el título de “Territorio portador de futuro” la estrategia de desarrollo hace una relación de las potencialidades del

territorio, clasificadas por las mismas dimensiones utilizadas para la puntualización de las debilidades. Dichas potencialidades se transcriben en la Tabla 5.

Tabla 5. Potencialidades del territorio identificadas en la Estrategia para el desarrollo rural territorial del Sur de Córdoba
potencialidades del territorio

DIMENSIONES	POTENCIALIDADES
Ambiental	Aún se cuenta con una gran riqueza hídrica, biodiversidad y suelos que no se han agotado 100%
	Las y los pobladores del territorio tienen mayor conciencia ambiental y tienen claro que la protección de los recursos naturales es un imperativo para la sobrevivencia en el territorio
	Organizaciones de campesinos, indígenas, afrocolombianos que tienen como mandato el cuidado del medio ambiente y la realización de prácticas de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de recursos
	Se tiene una institucionalidad ambiental como Corporación Autónoma y Parque Natural que puede ser aprovechada y fortalecida para actuar con las comunidades en la protección de los recursos naturales
	Diversidad de grupos étnicos que pueden articularse en torno a la protección y recuperación ambiental
Económica	El territorio tiene tierras fértiles aptas para la agricultura. Igualmente cuenta con riqueza hídrica y mineral que puede ser explotada de manera sostenible y equitativa
	El territorio cuenta con centros urbanos cercanos que pueden absorber la producción rural y demandar servicios sociales y ambientales rurales. Igualmente se tiene cerca los puertos de Cartagena y Barranquilla y se tiene acceso a la carretera troncal de occidente que comunica el interior del país con la costa Caribe
	Tiene riqueza cultural y natural que sirve para el ecoturismo. Se deben aprovechar las fiestas religiosas que dinamizan la economía por el alto número de visitantes. La gastronomía y la cultura se convierten en un activo económico de la población
	El territorio tiene población joven dispuesta a trabajar en actividades legales
	Existen experiencias valiosas de desarrollo productivo en algunas zonas que pueden ser aprovechadas y extendidas: cultivos de cacao, ganadería silvopastoril, huertas comunitarias
Socio-cultural	El territorio tiene un potencial humano representado en su gente, que ha sobrevivido a los efectos de la guerra y aún se mantiene motivada y trabajando para mejorar sus condiciones de vida
	Las mujeres han tomado la vocería en sus comunidades y realizan actividades para superar la pobreza y mantener a sus hijos e hijas lejos de la guerra
	El territorio cuenta con empresas que tienen políticas de Responsabilidad Social Empresarial que pueden ser aprovechadas a favor del desarrollo rural territorial
	A pesar de la guerra, se mantiene una variedad de organizaciones sociales que tienen la disponibilidad para trabajar por el desarrollo de su territorio.
Política-institucional	El principal potencial del territorio en esta dimensión son sus organizaciones sociales que se han mantenido vigentes y trabajando en medio de la guerra y la corrupción político-administrativa. Estas organizaciones se encuentran motivadas para la participación y el control social, aunque requieren mayor apoyo y formación.
	Existen programas y proyectos para formar a la gente en temas como control social. Ejemplo de ello es el programa del Comité de Seguimiento a la Inversión en Regalías -CSIR- que viene acompañando a las organizaciones en sus procesos participativos.
	Una institucionalidad del nivel central que ha puesto sus ojos en el territorio y tiene como meta trabajar por su desarrollo integral.

Fuente: INCODER-PNUD-Fundación del Sinú, s.f., tabla 3, p. 16.

Tomando como base de reflexión el diagnóstico realizado y la especificación de las debilidades o problemáticas y las potencialidades del territorio, los participantes, representantes de actores territoriales, lograron estructurar una estrategia de desarrollo del territorio. Con base en estas orientaciones estratégicas identificaron asimismo proyectos con un posible impacto significativo en los temas de mayor importancia para ellos.

Para la construcción de la Visión compartida del territorio, se realizaron ejercicios de prospectiva mediante un taller para la formulación de escenarios de futuro. En esta actividad, en forma participativa y constructivista, se diseñaron escenarios tendenciales y escenarios deseados por cada una de las dimensiones y, con ellos, se formuló una visión compartida de futuro, que se consideró como referencia conceptual para la construcción de la estrategia de desarrollo del territorio. Las dimensiones asumidas para la construcción de los escenarios fueron: población, medio ambiente, ambiente construido, sociocultural, político administrativa, y económica.

iii. Actores sociales e institucionales participantes en la formulación de la estrategia de desarrollo rural territorial

En el proceso de formulación de la estrategia de desarrollo del territorio, el proyecto procuró la participación de una serie de actores relevantes, tanto

sociales como institucionales. Desde la institucionalidad pública, se logró la participación de representantes de las Alcaldías Municipales, de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATAS) y representantes de los Consejos Municipales. También participaron representantes de la Gobernación del Departamento (Secretaría de Desarrollo Económico y Agroindustrial), miembros del INCODER e integrantes del equipo del Proyecto, principalmente. La participación de la sociedad civil estuvo compuesta por los Consejos Comunitarios, las Comunidades Negras y Organizaciones de Afrocolombianos, Resguardos Indígenas, Cabildos Indígenas, Asociaciones de Productores, Fundaciones, Corporaciones, Juntas de Acción Comunal Rurales, Organizaciones de Mujeres, Organizaciones Religiosas y Organizaciones de Víctimas del Conflicto Armado, principalmente.

Estos actores participaron en diferentes actividades relacionadas con el diagnóstico, la formulación de la estrategia de desarrollo, la identificación de los perfiles de proyectos, así como actividades programadas para el intercambio de experiencias de desarrollo rural territorial, tanto en el ámbito nacional como internacional.

El proceso de participación fue de carácter ascendente, desde el análisis de la realidad de cada uno de los municipios, en forma agregada hasta configurar una visión global del territorio en su conjunto, que fue posible gracias

a que en cada actividad municipal se daba una visión del territorio por parte del equipo técnico coordinador de la experiencia. En las experiencias municipales se realizaron 15 talleres con una participación de 157 personas con representación de los actores sociales e institucionales, entre el 20 de noviembre y el 13 de diciembre del 2012. (INCODER-PNUD, s.f, p. 3)

iv. La estrategia de desarrollo del territorio

La Estrategia para el desarrollo rural territorial del Sur de Córdoba fue estructurada con un horizonte a 20 años, entre el 2013 y el 2033, en la búsqueda de una visión de largo plazo que permitiera realizar las transformaciones estructurales exigidas por este territorio e identificadas y analizadas en la fase diagnóstica del proceso.

Esto se planteó bajo una perspectiva sistémica de tal manera que se pudiesen reconocer las distintas dinámicas en el territorio en su conjunto y en los subterritorios que lo integran. Dichas transformaciones implican las cinco dimensiones que sirvieron de base para la caracterización del territorio: la institucional, la social, la económica, la cultural y la ambiental, reconociendo en cada una de ellas los saberes acumulados resultantes de la experiencia histórica de las comunidades.

Retos:

Los retos que los participantes en este proceso de gestión social del desarrollo rural territorial se propusieron, fueron los siguientes:

- **La transformación institucional.** Propone el desarrollo de instituciones que busquen maneras innovadoras de abordar el desarrollo rural, mediante nuevos acuerdos, reglas del juego correspondientes con los objetivos buscados y las características y dinámicas de los actores sociales participantes. Además, es necesario contar con capacidades suficientes para enfrentar los retos y riesgos que se presenten. La necesidad de un nuevo acuerdo entre los actores públicos y privados del territorio, es un aspecto central para posibilitar la cohesión social y territorial. Tal acuerdo debería tener como fundamento la cultura de la legalidad, el uso sostenible de los recursos y la participación efectiva y democrática de la población rural en las decisiones estratégicas para el desarrollo del territorio.
- **La articulación intersectorial de todos los niveles de las políticas públicas.** Se señala que aún cuando el INCODER lidere el proceso, la posibilidad de su implementación depende de las articulaciones que se logren hacer entre los ministerios, las Secretarías departamentales y locales, los institutos descentralizados

y las corporaciones autónomas. Las políticas públicas deberán expresar la integralidad del desarrollo rural en el ámbito territorial.

- **Superación de la visión sectorial de la economía rural.** La economía rural no puede ser asimilada al desarrollo agropecuario; por el contrario, se debe desarrollar una visión multisectorial que logre aprovechar los vínculos urbano-rurales y potenciar los activos culturales y ambientales del territorio. Por otra parte se debe incluir dentro del concepto de economía rural la creación de rentas sociales para la superación de la pobreza y para la competitividad sistémica del territorio, y no limitarse a la generación de rentas privadas.
- **Promover la cooperación, la responsabilidad compartida y la co-gestión.** Esto significa el avance hacia redes territoriales de cooperación, que posibiliten el funcionamiento de espacios de cooperación

público-privada en los cuales se desarrolle un diálogo comprometido en torno a las agendas territoriales, las demandas y la armonización de políticas.

- **Promover el desarrollo de sistemas basados en el conocimiento.** Esto con el propósito de la recuperación, adquisición, divulgación y gestión del conocimiento con una activa participación del conjunto de la población rural. Ello debe posibilitar la sistematización del conocimiento implícito generado por el propio territorio y establecer la sinergia con el conocimiento formal.

Componentes y líneas de acción de la estrategia

En la tabla 6 se presentan los componentes y las líneas de acción de la estrategia formulada por el Proyecto INCODER-PNUD.

Tabla 6. Líneas de acción establecidas en la Estrategia para el desarrollo rural territorial del Sur de Córdoba

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN
1. Ordenamiento social de la tierra y la propiedad	a) Actualización del catastro rural por municipio
	b) Inventario de baldíos: delimitación y adjudicación
	c) Adquisición y distribución de tierras saneadas y aptas dentro de la frontera agrícola, concertada y negociada con las comunidades
	d) Formalizar la propiedad de la tierra de pobladores rurales
	e) Apoyar los procesos de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448.
2. Transformación ambiental hacia la sostenibilidad: gestión ambiental del territorio, para equilibrar la oferta natural con la ocupación productiva	a) Establecer mecanismos de cogestión participativos por la recuperación de los recursos naturales del territorio.
	b) Construcción de obras de ingeniería que presten soluciones definitivas o de largo plazo
	c) Ampliación de la red de saneamiento básico de los centros poblados rurales para evitar que los residuos lleguen a los cuerpos hídricos
	d) Establecimiento de una red ambiental territorial, incluyendo comunidades étnicas, que contribuya con el fortalecimiento de la institucionalidad e incida en la formulación e implementación de políticas públicas
	e) Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades rurales para la gestión y la adaptación al cambio climático
	f) Establecimiento de banco de semillas y recuperación de especies nativas, especialmente para la seguridad alimentaria
3. Estrategia para la transformación económica hacia la superación de la pobreza rural y la competitividad del territorio	a) Mejoramiento de la infraestructura productiva del territorio: vías, servicios de agua y energía y telecomunicaciones
	b) Acceso a tecnología, información y servicios financieros por parte de pobladores rurales
	c) Establecimiento de actividades productivas competitivas, con asociatividad y encadenamientos.
	d) Elaboración del Plan de Abastecimiento Alimentario de centros urbanos para establecer las articulaciones con la producción agropecuaria de las zonas rurales de la cuenca del San Jorge.
	e) Impulso a actividades no agropecuarias: turismo rural (religioso en San José de Uré, ambiental en Ayapel), gastronomía, folklore, a través de la implementación de empresas culturales
	f) Nueva institucionalidad económica territorial para la gestión del conocimiento, transferencia de tecnología y suministro de información sobre dinámicas económicas locales, nacionales y globales, así como la oferta estatal en programas de productividad rural.
4. Estrategia para la transformación social, hacia la equidad	a) Organización y fortalecimiento de redes de cooperación territorial, con participación de las y los actores organizados del territorio, articulando lo público y lo privado para implementar las acciones que se requieren para lograr la visión compartida del territorio, generando innovación social y nuevas reglas de juego.
	b) Sensibilización en la problemática de género y establecimiento de servicios jurídicos y atención psicosocial para las mujeres afectadas por violencia basada en género
	c) Establecimiento de procesos de seguridad alimentaria con banco de semillas, banco de herramientas y acceso a tierras
	d) Trabajar en prevención del reclutamiento por los grupos en armas a través de la construcción de oportunidades concretas para las y los jóvenes en materia de educación, empleo y servicios recreativos.
	e) Alianzas público-privadas para fortalecer la institucionalidad de servicios sociales en lo local, regional y nacional para ampliar coberturas y prestar servicios con calidad y sostenibilidad.

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN
5. Estrategia para la transformación política hacia la gobernabilidad del territorio	<ul style="list-style-type: none"> a) Construir y establecer un acuerdo o pacto territorial por el desarrollo del Sur de Córdoba (cuenca río San Jorge) entre todos los actores organizados de las diferentes dimensiones, en donde se sienten las bases para la transformación institucional que se requiere, entendida como reglas del juego para sacar al territorio de la crisis ambiental, económica, social y política que está viviendo. b) Mayor articulación del INCODER con el territorio del Sur de Córdoba, a través del liderazgo en la implementación de la estrategia de Desarrollo Rural, logrando la articulación y coordinación de entidades y políticas locales, regionales y nacionales. c) Replantear la metodología y estrategias de asignación de recursos por convocatorias que actualmente tiene el INDCODER hacia una de acción más directa con las comunidades vulnerables del territorio. d) Renovación de liderazgos comunitarios con participación de jóvenes. Se requiere cortar el círculo de líderes comunitarios adscritos a grupos políticos que actúan de manera clientelista y buscando obtener rentas particulares. e) Formación en la pedagogía de la democracia para las organizaciones y la población en general para fortalecer el control ciudadano y la participación política f) Fortalecimiento de redes de cooperación para la acción local, que implementen con las instituciones locales y nacionales el Programa de Desarrollo Rural Territorial del Sur de Córdoba.

Fuente: elaboración propia con información de la Estrategia para el desarrollo rural del Sur de Córdoba (INCODER-PNUD-Fundación del Sinú, s.f., págs. 20-24)

Ejes transversales

La estrategia diseñada por el proyecto, en conjunto con actores importantes del territorio, especialmente con la presencia de las organizaciones sociales, se fundamentó además en la formulación de tres ejes transversales que deberían estar insertos en cada uno los ejes estratégicos anteriormente expuestos: educación, comunicación y gestión del conocimiento.

Educación. Identificada como una de las más importantes debilidades y como bien público en el territorio, se plantea la necesidad de mejorarla tanto en términos cuantitativos y de cobertura, como cualitativos, en términos de su calidad y pertinencia. En tal sentido, se plantea la necesidad de garantizar la presencia de maestros y maestras durante todo el año escolar

en las zonas más alejadas, acompañada de infraestructura educativa y acceso a tecnologías pedagógicas modernas y adecuadas. Esto acompañado de medidas que aseguren la permanencia, principalmente de los adolescentes, en el sistema escolar, así como la creación de condiciones para que ingresen a la educación superior, tanto técnica como universitaria.

De acuerdo al análisis realizado, el fortalecimiento del sistema educativo, en los términos planteados, tendría un importante papel en la construcción de “capital social” en forma sólida y sostenible, como aporte fundamental para las transformaciones estructurales requeridas por el territorio.

En el marco de este eje transversal, se visualiza la necesidad de que tanto la universidad pública como la privada,

en forma conjunta, propendan por la educación en todo el territorio del Sur de Córdoba.

La comunicación. Con un enfoque de cambio social se conceptualiza como un medio adecuado para motivar, ganar la inclusión de los actores sociales e institucionales y fortalecer las capacidades que se vayan adquiriendo durante todo el proceso. Se busca que todos los actores sociales cuenten con la misma información y el mismo conocimiento sobre el proceso, lo que sería posible por medio de una comunicación incluyente y transparente.

Gestión del conocimiento. La ejecución de la estrategia deberá generar nuevos conocimientos, producto de su práctica social, sobre el enfoque territorial del desarrollo rural. Estos nuevos conocimientos, se afirma, deberán ser el resultado de una “articulación de saberes” entre las comunidades participantes y los académicos y técnicos participantes. Esta acción se verá reforzada en la medida en que se logren establecer redes territoriales de intercambio y generación de conocimientos desde la práctica social.

Niveles de intervención de la estrategia

La estrategia diseñada propone tres niveles de intervención: i) el de la agricultura y la agroindustria; ii) el de los espacios rurales, con actividades orientadas a todos los actores del territorio, y iii) el nivel de acción espacial territorial

en un sentido más amplio que integra lo rural y lo urbano.

Nivel de acción en agricultura y agroindustria. Se deben realizar acciones que incidan sobre la productividad agrícola tanto en el ámbito de las unidades de producción como fuera de ellas, que incluyan sistemas de cultivos o de ganadería, obras de riego, proyectos de comercialización e inversiones agroambientales. Esto deberá hacerse por medio de proyectos de seguridad alimentaria y proyectos agrícolas articulados a proyectos agroempresariales. Se realizará de acuerdo a los resultados del ordenamiento productivo del territorio. En este nivel se consideró decisiva la intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del INCODER, como responsables de las políticas agropecuarias y agroindustriales.

Nivel de acción en los espacios rurales. Se trata de acciones dirigidas a todos los actores del territorio rural, sobre la base de diversas actividades económicas no agropecuarias (turismo, minería, artesanía, comercio, pesca y manufactura, principalmente), orientadas a proveer productos y servicios a los habitantes del territorio y a población externa a él. Además, se incluyen servicios como salud, educación, prestaciones sociales y recreación, entre otros. Aún cuando se tiene el liderazgo del MADR y el INCODER, la ejecución de estos servicios trasciende las competencias institucionales de estos dos entes estatales. Se trata de

responsabilidades intersectoriales e interinstitucionales para que el conjunto de políticas pertinentes tengan injerencia en el territorio.

Nivel de acción espacial territorial.

Son acciones más amplias que las anteriores, y se orientan hacia la articulación rural-urbana para un desarrollo holístico del territorio que abarque el conjunto de políticas públicas y estrategias público-privadas que deben ser ejecutadas para promover su desarrollo integral. Se trata de inversiones en infraestructura (vial, eléctrica, agua potable, comunicaciones, entre otras). También requiere una acción interinstitucional e intersectorial, aún bajo el liderazgo del INCODER y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Los proyectos estratégicos para el desarrollo rural territorial

La identificación de proyectos se hizo tomando en consideración la estrategia de desarrollo del territorio, las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo, la Política de transformación productiva y competitividad del Departamento de Córdoba con visión a 2032 y otros planes sectoriales como los de ciencia y tecnología y los de la Corporación de los Valles del Sinú y San Jorge, así como proyectos territoriales, departamentales y municipales.

Con estas orientaciones y marcos de referencia, se identificaron los proyectos que se presentan en la Tabla 7. En el anexo 3 se detallan los objetivos estratégicos, componentes y costo aproximada de cada uno de ellos.

Tabla 7. Proyectos estratégicos identificados en el Modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para las Subregiones del Bajo Cauca y Sur de Córdoba

Nombre del proyecto
1. Fortalecimiento de capacidades locales para la gestión del desarrollo territorial
2. Paz y convivencia en el Sur de Córdoba
3. Prevención del desplazamiento forzado en el Sur de Córdoba
4. Fortalecimiento y empoderamiento de la ciudadanía juvenil del territorio Sur de Córdoba
5. Adaptación al fenómeno del cambio climático para la Región de la Mojana ²⁷
6. Manejo integral de los sistemas estratégicos de la región del San Jorge, departamento de Córdoba.
7. Gestión integral de residuos sólidos del Territorio
8. Mejoramiento de la infraestructura de acueducto en los municipios del Territorio
9. Ordenamiento minero del Territorio
10. Promoción y fortalecimiento de encadenamientos productivos en el Territorio
11. Mejoramiento de la sostenibilidad y productividad ganadera del Territorio, mediante la implementación de sistemas silvopastoriles
12. Recuperación y fomento de la producción piscícola en el Territorio
13. Fomento de la seguridad alimentaria como alternativa para mejorar la calidad de vida de la población vulnerable del Territorio.
14. Acceso y distribución de la tierra en el Territorio
15. Turismo sostenible fundamentado en la valoración y dinamización de activos culturales y naturales en el Territorio.

Fuente: Modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para las Subregiones del Bajo Cauca y Sur de Córdoba. Producto: Fichas de proyectos productivos (INCODER-PNUD, s.f.).

27. La región de La Mojana comprende 4 departamentos: Antioquia, Córdoba, Sucre y Bolívar. 13 municipios de los cuales 7 pertenecen al departamento de Sucre: Caimito, Guaranda, La Unión, Majagual, San Benito Abad, San Marcos y Sucre; 4 municipios pertenecen al departamento del Bolívar: Achí, Magangué, Montecristo y San Jacinto del Cauca y un municipio perteneciente al departamento de Córdoba: Ayapel, con un área de 13.215 kilómetros cuadrados, con una población de 420.575 habitantes, 206.952 en áreas urbanas (49,21%) y 213.623 en rurales (50,79%), los cuales se beneficiarían con las acciones implementadas en esta propuesta.

Es importante realizar algunas observaciones sobre la forma en que se llegó a la formulación de los proyectos anteriormente descritos, así como a su naturaleza y pertinencia, de acuerdo a la Estrategia de Desarrollo establecida:

1. En su formulación, se mantuvo el enfoque metodológico participativo asumido para todo el proceso, lo que significó la realización de sesiones de trabajo con los actores y organizaciones participantes, de manera conjunta con el equipo técnico de las instituciones participantes, en especial de CORSOC-ASVIDAS, de la Fundación del Sinú y de la Corporación Betancí, así como el personal del INCODER y el PNUD. Esta relación sinérgica entre el personal técnico y los actores del territorio es una fortaleza para los buenos resultados de esta tarea, toda vez que convergen el conocimiento vivencial de la realidad del territorio y el más formalizado sujeto a los métodos académicos o científico-técnicos de abordaje de la realidad. Producto de ese diálogo informado, resultaron perfiles e ideas de proyectos con una gran correspondencia entre la Estrategia de Desarrollo y los proyectos como instrumentos para la acción.

2. Cada uno de los proyectos se identificó y formuló con ayuda de los siguientes análisis:

a) Identificación y caracterización del problema que motiva el proyecto, especificando sus factores causales y determinantes, así como las consecuencias para el desarrollo

del territorio, si se mantiene esa problemática.

- b) Revisión de los antecedentes sobre la forma que se ha intentado solucionar el problema que da origen al proyecto, tanto desde el ámbito institucional como desde la sociedad civil, haciendo consideraciones además sobre algunas políticas públicas que lo han abordado. Con este análisis se hace una aproximación sobre las condiciones institucionales y organizacionales que hacen posible la solución del problema.
- c) Justificación. Se hace una justificación con base en las potencialidades del territorio, así como en la necesidad de superar las condiciones existentes que se expresan en condiciones desfavorables para sus pobladores.
- d) Ámbito de actuación. Se centra en ubicar el alcance territorial del proyecto, si se circunscribe a algunos de los municipios que lo conforman o los abarca todos, o si supera la delimitación territorial y comprende aspectos más amplios de carácter regional.
- e) Potencialidades. Consiste en un análisis de las condiciones institucionales, organizacionales, de política pública y de interés de la población involucrada en el proyecto, que permitirían su apropiación por los actores estratégicos que lo pueden impulsar.

- f) Objetivo estratégico. Con esta formulación se sustenta el carácter estratégico del proyecto en la medida que logre producir transformaciones significativas en los factores y tendencias del territorio que constituyen graves limitaciones o importantes potencialidades para su transformación y desarrollo. La formulación de este objetivo está sustentada en los anteriores análisis.
 - g) Descripción del proyecto. En este acápite se explica con detalle las características del proyecto, los actores sociales e institucionales que intervienen, las transformaciones que pretenden lograr, la manera en que se organizaría su ejecución y los objetivos y metas que se espera alcanzar.
 - h) Componentes. Estos explican las actividades principales del proyecto, categorizadas de acuerdo a objetivos comunes, de tal manera que se logre encontrar coherencia entre cada una de ellas, de acuerdo a la clasificación establecida y en estrecha relación con la problemática a la que se pretende responder.
 - i) Indicadores. Se especifican de tal manera que se pueda establecer una línea de base para dar seguimiento a su ejecución y evaluarlo en el tiempo de ejecución.
 - j) Costo aproximado. Se presenta, en pesos colombianos, una magnitud aproximada, sujeta a los estudios de pre factibilidad y factibilidad a realizarse, como parámetro de su magnitud y alcance.
 - k) Análisis de participantes. Los posibles participantes en el proyecto se clasifican en los diferentes niveles o ámbitos de intervención: internacional, nacional, regional y local.
 - l) Contribución del proyecto a la política pública. Este análisis incluye las relaciones del proyecto con los planes nacionales y departamentales, su coherencia y correspondencia con estos instrumentos. De igual forma, se relaciona cada proyecto con las políticas sectoriales (productivas, sociales, de justicia, derechos humanos y ambientales), institucionales y locales con influencia en el desarrollo de los territorios, especialmente -pero no únicamente- con el medio rural. En cada proyecto se especifican las políticas de acuerdo a su naturaleza y se identifican las instituciones y programas que tendrían una relación directa con el proyecto propuesto.
 - m) Los perfiles se finalizan con la identificación de las posibles fuentes de financiamiento, indicando en los casos que se requiere profundizar en el tema cuando se pase a las fases de preinversión e inversión. Y en otros casos, se señalan recursos que ya existen en algunas de las instituciones responsables.
3. Con relación a la naturaleza de los proyectos identificados, en el proceso

de la experiencia en estudio, se podrían hacer las siguientes observaciones que tienen importancia en el enfoque territorial del desarrollo rural:

- a) Más del 50% de los proyectos están orientados a la generación de bienes públicos que implican a la mayor parte de la población, de manera especial a la creación de capacidades humanas y condiciones sociales e institucionales para que la población se apropie del territorio y asuma su desarrollo. El tema de la paz y la convivencia pacífica está atendido por ellos, como una contribución a la creación de una cultura de legalidad y de convivencia pacífica. Con ello, se está respondiendo a uno de los aspectos más críticos en las pasadas cinco décadas de su transcurrir histórico, como se ha documentado en este trabajo.
- b) Otros proyectos responden a temas de conservación de los acervos naturales del territorio, especialmente de ecosistemas esenciales que le han impreso al territorio características especiales, que en un futuro se podrían transformar en motores de un desarrollo sostenible e incluyente.
- c) En consideración de los factores económicos y sociales del territorio, se proponen proyectos orientados a la modernización e innovación de una de sus actividades dominantes, como lo es la ganadería; a la creación de cadenas de valor de mayor eficiencia con otros rubros

de producción; a la reorientación y regulación de la actividad minera; el fomento y recuperación de la actividad piscícola; al fomento de la seguridad alimentaria y a la diversificación económica con el turismo rural. Con ello, están respondiendo a la idea de que el desarrollo rural no significa únicamente desarrollo agrícola y pecuario.

- d) Algunos de los proyectos identificados no se limitan a los municipios del Sur de Córdoba o lo que es lo mismo al territorio de la cuenca del río San Jorge, sino que toman en consideración el conjunto del Departamento de Córdoba y dimensiones más amplias que incluyen otros departamentos limítrofes.

4. Con esta acción de identificación de proyectos, se completa el ejercicio inicial de planificación del desarrollo del territorio, posibilitando el tránsito progresivo a las tareas preparatorias para la ejecución de la Estrategia, principalmente por los proyectos identificados.

5. La erradicación del cultivo de la coca no dio lugar a la identificación y formulación de un proyecto específico que condujera a la reducción del área de siembra y a limitar las actividades derivadas del narcotráfico, aun cuando sí está mencionado en los proyectos de Seguridad alimentaria, Acceso y distribución de tierras y Prevención del desplazamiento forzado. Este tema en la actualidad está incluido explícitamente en la estrategia de los Programas

de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDRT) que hacen parte de la Reforma Rural Integral, resultante de los Acuerdos de Paz.

Formación de una red de desarrollo rural

El Proyecto de Desarrollo Rural del PNUD-INCODER estableció como una de sus actividades importantes, la formación de una red articuladora de procesos organizativos que fuese fortalecida con capacitación, asesoría y acompañamiento para generar capacidades y habilidades que permitieran la formulación de programas y proyectos.

Para ello, se hizo una revisión histórica de los más importantes momentos o hitos que se habían dado en la organización social en el territorio y luego se levantó un censo de las organizaciones existentes. Con esta información se realizó el fortalecimiento de aquellas que estaban más cerca del desarrollo local y territorial. A este proceso se le dio continuidad con el desarrollo de jornadas de capacitación, asesoría técnica y acompañamiento, orientadas a la formación de la red.

La constitución de esta red se orientó a establecer o fortalecer vínculos entre las organizaciones locales, ante la necesidad de que contar con un sujeto social más consistente y con una visión más territorial que local.

En total, en el conjunto de los seis municipios que constituyen el territorio, el

censo arrojó como resultado la existencia de 737 organizaciones sociales locales, todas ellas enfocadas en resolver necesidades específicas de la población. De estas 737 organizaciones se seleccionaron 68 en cuyos estatutos estaba planteado el desarrollo rural. De este nuevo universo de 68, se seleccionaron cinco por municipio para un total de 30 organizaciones con las cuales se planteó la constitución de la red.

Después de las primeras jornadas de diálogo, las organizaciones priorizaron cinco líneas de trabajo: i) mujeres, ii) tierras, iii) víctimas, iv) organizaciones y v) ambiental. Seguidamente definieron la misión de la Red, en los siguientes términos:

“La red es una organización sin ánimo de lucro, que propende por la elaboración de programas y ejecución de macro-proyectos que contribuyen al desarrollo sostenible, social, económico, político, cultural, recreativo y ambiental. Implementando estrategias de políticas públicas, gestionando apoyo entre entidades nacionales e internacionales para el mejoramiento de la calidad de vida en los habitantes de la subregión del Alto San Jorge” (INCODER-PNUD, s.f., p. 56)

A partir de esta definición, diseñaron propuestas para cada una de las líneas de trabajo establecidas y seguidamente la Junta Directiva de la Red. Para ello eligieron los líderes por cada uno de los

municipios participantes en el territorio y se procedió entonces a la asignación de responsabilidades por las líneas de trabajo y para proyectos productivos. Para cada línea de trabajo se puntualizó los principales problemas o necesidades, se formularon propuestas, se establecieron metas de trabajo, se identificaron los recursos necesarios (financieros, humanos, infraestructura y otros), se definieron los indicadores de éxito y se precisaron los beneficios esperados.

Finalizado este importante trabajo programático, que fue compartido con las instituciones públicas nacional e internacional patrocinadoras del Proyecto -INCODER y PNUD-, los representantes de la red eligieron a la persona encargada de la coordinación. También se definió el esquema de comunicación a emplear entre sus miembros y el modelo de financiamiento solidario para cada uno de los líderes de la Red. Se asignó a toda la Junta Directiva la responsabilidad de definir un plan de acción a corto plazo que le imprimiera dinamismo e hiciera posible obtener resultados satisfactorios.

Este proceso de conformación de la Red tomó cinco jornadas de trabajo para lo cual se promovió la participación de las organizaciones y personas que las representarían. En estas jornadas se utilizaron las técnicas del liderazgo participativo como estímulo a la creación de un pensamiento colaborativo y sinérgico capaz de generar un planteamiento grupal coherente.

Es importante recordar que estos eventos se realizaron en un territorio afectado por la violencia, el abuso del poder y el imperio de ilegalidad, que incidió en el proceso con amenazas a algunos de sus dirigentes, especialmente hacia los representantes indígenas. También hubo situaciones de conflicto con una de las organizaciones participantes, representante de los trabajadores de la actividad minera.

El acompañamiento institucional de apoyo a la Red se planteó como una necesidad imperiosa y se orientó a la facilitación de las reuniones, la formación de capacidades de sus miembros y el apoyo en la creación de espacios de diálogo con el resto de la población.

Modelo de gestión interinstitucional e intersectorial para la ejecución del desarrollo rural territorial

El modelo de gestión propuesto buscó superar el enfoque institucional y sectorial acostumbrado, avanzando hacia la intersectorialidad y la coordinación interinstitucional. Se buscó establecer modalidades de gobernanza que abrieran posibilidades de diálogo y procesos de toma de decisiones debidamente concertados entre la institucionalidad pública y la sociedad civil. Los principios de la democracia participativa, la solidaridad social, la equidad y la eficacia y eficiencia en la gestión, orientaron su propuesta y diseño, como una forma de superar las deficientes estructuras

institucionales que han imperado en la historia del territorio.

Dichos principios sería posible practicarlos mediante la creación de espacios o mecanismos de articulación, interlocución y toma de decisiones entre los diferentes sectores e instituciones, en conjunto con la sociedad civil, en torno a la Estrategia de Desarrollo y a los proyectos de desarrollo identificados por el Proyecto INCODER-PNUD.

Para este propósito, se propuso la organización e institucionalización de las Mesas Temáticas como la plataforma. Las mismas fueron diseñadas para actuar en dos planos: el local y el regional.

Las Mesas Temáticas Locales tratarían los ejes estratégicos de la propuesta de desarrollo rural territorial y las Mesas Temáticas Regionales abordarían los temas en forma transversal, centrándose principalmente en los proyectos estratégicos, que a su vez, se gestionarían también en las Mesas Locales.

“Las mesas propuestas tendrán representatividad con poder de decisión, agendas determinadas por los objetivos de los proyectos y principios de localización rotativa, de tal manera que se pueda recorrer el territorio y acercar a los actores institucionales de los niveles regionales, nacionales, e incluso, global, a los diferentes municipios del territorio. Contarán siempre con una base permanente y, dependiendo

de la agenda, con actores invitados que puedan enriquecer, potencializar y adquirir compromisos específicos en el tema de debate.” (INCODER-PNUD, s.f., p. 27)

Cada una de las Mesas, de acuerdo a la propuesta resultante de esta experiencia, deberá contar con una estructura de deliberación y toma de decisiones de carácter permanente, representativa y corresponsable del desarrollo rural del territorio. Deberá tener, asimismo, una estructura “estratégica orientada de manera temática según las agendas propuestas y los proyectos estratégicos territoriales”.

La composición de las Mesas Temáticas sería la siguiente:

Mesas Locales: estarían conformadas por una representación legítima y reconocida de las comunidades, ya sea por estructuras municipales como las juntas de acción comunal o por las organizaciones sociales comunitarias y sus asociaciones, los alcaldes municipales, representantes territoriales de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria –UMATA-, y en el papel de facilitadores y convocantes las organizaciones no gubernamentales y corporaciones locales. A estas mesas podrá invitarse con carácter de debate o para ser involucrados en el desarrollo de algún proyecto específico a representantes de la institucionalidad del nivel regional o nacional, siempre dependiendo de la agenda a tratar.

Mesas Regionales: En este caso, la base permanente se estructura con la participación de representantes de las mesas locales entre las que se cuentan representantes de la comunidad y de la institucionalidad local, el Gobernador, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge – CVS- y el representante territorial del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-. En este esquema la cooperación internacional con presencia territorial, como es el caso del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, juega un papel fundamental de coordinación y convocatoria en las instancias previas a la mesa y de facilitación durante el desarrollo de las mismas. Las corporaciones y fundaciones locales podrán servir igualmente de facilitadoras, en el desarrollo de las mesas y en el seguimiento de los compromisos.

La articulación sectorial vendrá de la mano de las agendas temáticas para cada mesa y según la priorización hecha por la demanda articulada de los actores locales. En este sentido podrán ser invitadas todas aquellas instancias que tengan funciones y competencias relacionadas con el tema a tratar.

Agendas Temáticas

La agenda que orientará el desarrollo de los temas al interior de las mesas propuestas gira en torno a los proyectos estratégicos territoriales establecidos a

partir del diagnóstico participativo y el diseño de las estrategias de desarrollo rural resultantes de la experiencia en los seis municipios priorizados en el Sur de Córdoba. En este sentido se han seleccionado 5 proyectos estratégicos:

- 1) Convivencia y equidad
- 2) Acceso a bienes públicos sociales (salud, saneamiento, nutrición, conectividad, educación, cultura, recreación, inversión en capital humano y seguridad social)
- 3) Recuperación, conservación y uso sostenible de ecosistemas estratégicos
- 4) Tierra y acceso a bienes públicos productivos (vías, energía, comunicaciones, infraestructura de adecuación de tierras)
- 5) Acuerdo institucional para el desarrollo del Sur de Córdoba.

Se propusieron inicialmente 5 mesas, tanto locales como regionales, en torno a los proyectos estratégicos definidos.

- 1) Mesa de Convivencia: el trabajo de esta mesa permitirá invitar a los sectores de seguridad, bienestar y desarrollo social, y aquellos que se determinen como fundamentales para el desarrollo del proyecto.
- 2) Mesa de Servicios Públicos Sociales: en el trabajo de esta mesa se podrá invitar a los sectores de salud, educación, cultura y seguridad social,

además de los que las mesas locales identifiquen como prioritarios.

- 3) Mesa de Ecosistemas Estratégicos: desde esta mesa, la articulación intersectorial se daría con las autoridades ambientales, de agricultura, minería y aquellos con injerencia en el uso y cuidado de los recursos naturales.
- 4) Mesa de Bienes Productivos: desde esta mesa se realizarían las articulaciones con los sectores de energía, vías, infraestructura, comunicaciones, agricultura y desarrollo rural, además de los representantes del nivel nacional del INCODER.
- 5) Mesa Institucional: para el desarrollo de la agenda de esta mesa, sería necesario contar con instituciones como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y aquellas instancias ejecutivas que permitan establecer un acuerdo sobre la institucionalidad territorial que oriente el desarrollo del territorio.

El proceso reseñado, todavía inconcluso, impulsado en el terreno por tres ONG locales con apoyo de INCODER y PNUD en un territorio supramunicipal entre 2012 y 2014, permitió avanzar en la puesta en marcha de un modelo de desarrollo rural con enfoque territorial, bajo condiciones adversas en términos de la seguridad ciudadana producto de la situación conflictiva que ha vivido Colombia en los últimos cincuenta años. La discontinuidad institucional

resultante de la clausura posterior del INCODER y el demorado proceso de conformación de una nueva institucionalidad pública, con presencia todavía limitada en el territorio, ha afectado la realización de los planes y acciones previstas. La inclusión de este territorio entre los 16 priorizados para la fase inicial del posconflicto abre la posibilidad de un renovado y sustancial apoyo técnico como también de contar con recursos financieros indispensables para concretar iniciativas de desarrollo. Sin embargo, las persistentes debilidades institucionales y la incertidumbre acerca de las definiciones de política pública para los territorios rurales en el nuevo contexto político nacional hacen que tienda a prolongarse el compás de espera, con consecuencias negativas para las dinámicas organizativas, la motivación y movilización de los grupos locales, y la realización de las inversiones públicas necesarias.

Esta experiencia en el Sur de Córdoba mostró la pertinencia y viabilidad de que la institucionalidad pública responsable por el desarrollo territorial y la cooperación técnica internacional deleguen funciones en ONG con capacidades demostradas, brindándoles un apoyo significativo y sostenido para formular e implementar una agenda de trabajo definida conjuntamente y un proceso en el cual fueron involucrándose organizaciones y autoridades locales. El enfoque territorial, la construcción de redes y los mecanismos de representación permitieron trascender el ámbito de los municipios

y localidades individuales, articulando iniciativas a una escala supramunicipal.

La ruta metodológica permitió transitar desde una fase de alistamiento, con su diagnóstico y taller de cartografía social, hacia la elaboración participativa de una visión de futuro y estrategia de desarrollo del territorio, con una propuesta de ordenamiento productivo, social y ambiental de éste, e intercambio de experiencias para fortalecer capacidades organizacionales e institucionales. El proceso continuó con la organización y análisis de la información contenida en el borrador de estrategia de desarrollo, para luego proceder a su socialización y validación.

Durante la elaboración de la propuesta de estrategia de desarrollo territorial se identificaron las debilidades o problemáticas del territorio, así como sus potencialidades, en las dimensiones ambiental, económica, socio-cultural y político-institucional. Pese al entorno difícil, se logró involucrar en este proceso tanto a la institucionalidad pública local (alcaldías, UMATAs y Consejos Municipales) y departamental (Secretarías de Desarrollo Económico y Agroindustrial) como a la sociedad civil (consejos y organizaciones indígenas y afrocolombianas, asociaciones de productores, Juntas de Acción Comunal, organizaciones de mujeres y de víctimas del conflicto armado, y grupos religiosos, entre otros). La participación partió del ámbito veredal y municipal, hasta conformar instancias territoriales, y la estrategia de desarrollo reconoció

e incorporó los planes locales en una visión más amplia del territorio en su conjunto.

La estrategia de desarrollo del Sur de Córdoba, con horizonte temporal a 20 años, planteó cinco grandes retos relacionados con la transformación institucional; la articulación intersectorial y entre los planos local, departamental y nacional; la generación de bienes públicos para el desarrollo integral de la economía rural y los vínculos urbano-rurales; la co-gestión público-privada mediante redes territoriales de cooperación, y la promoción de sistemas de innovación basados en el conocimiento. Se definieron líneas de acción estratégica para componentes enfocados respectivamente en el ordenamiento agrario; una transformación ambiental sustentable; una transformación económica incluyente para la competitividad territorial; una transformación social para la equidad, y una transformación política para la gobernabilidad del territorio. Tres ejes transversales se centraron en la educación, la comunicación y la gestión del conocimiento. Se especificaron niveles de acción productivos (agrícola y agroindustrial), rurales (dirigidos a todos los actores del campo) y espacial-territoriales (urbano-rurales). Se identificaron 15 proyectos estratégicos, orientados principalmente hacia la generación de bienes públicos, conservación de acervos naturales y modernización e innovación productiva. Se formó una red de desarrollo rural para involucrar, articular y movilizar a organizaciones locales

de todos los municipios, y se propuso un modelo de gestión intersectorial e interinstitucional, con mesas temáticas locales y regionales, asociadas a agendas temáticas concertadas.

Esta valiosa experiencia debería ser retomada para dar continuidad a los procesos emprendidos y las expectativas generadas, y los aprendizajes derivados de ella podrán ser de utilidad para otras iniciativas territoriales dentro y fuera de Colombia.

6. Contribuciones interpretativas y propositivas de las Misiones Rurales

El Estado colombiano, con el apoyo de profesionales y académicos de primer nivel y con instancias en las cuales participaron representantes de la sociedad civil organizada del campo y de los gremios del sector privado agropecuario, impulsó la realización de estudios en profundidad y propuestas de solución a las problemáticas del agro y de las zonas rurales, a lo largo de las últimas tres décadas. Durante ese lapso, la situación del país fue cambiando por la apertura económica y sus impactos en el sector agropecuario; por transformaciones de diversa índole en los territorios rurales y en la relación campo-ciudad; por la evolución general de la economía, sociedad y política en el país, y por los cambios constitucionales, legales e institucionales. Dicha situación fue variando asimismo por las reivindicaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes; por la evolución del conflicto armado entre el Estado y las fuerzas insurgentes; por las cambiantes modalidades de control territorial del narcotráfico y el paramilitarismo; por los efectos dispares de otras formas de violencia en el campo, y por sucesivas negociaciones de paz, tanto exitosas como fallidas,

entre otros factores. Dichos cambios, así como las insuficiencias de políticas públicas anteriores y la eficacia limitada de acciones institucionales para su implementación, condujeron a las entidades responsables de la planificación del desarrollo nacional, rural y agropecuario a promover la realización de investigaciones, procesos de consulta y propuestas de política ajustadas a las nuevas condiciones del país, de sus territorios rurales y de su agricultura.

Las tres Misiones Rurales ya mencionadas fueron establecidas como comisiones mixtas de composición variable, con participación de representantes del sector público, académicos e investigadores, y con distintas modalidades de relacionamiento con entidades del sector privado y organizaciones sociales. Dichas Misiones elaboraron balances interpretativos de la cuestión agraria y rural del país, y planteamientos propositivos. Algunas de sus recomendaciones han sido implementadas, pero muchas aún han de traducirse en políticas públicas, acciones institucionales y transformaciones efectivas en los territorios rurales.

En conjunto, las tres Misiones Rurales muestran la evolución del abordaje conceptual, interpretativo y propositivo de la cuestión agraria y rural en Colombia durante los últimos treinta años, tal como se refleja en los análisis actuales y prospectivos, conclusiones y recomendaciones de equipos de trabajo de alto nivel, constituidos por iniciativa gubernamental con participación de altas autoridades, connotados académicos e intelectuales, y representantes de organizaciones tanto campesinas como empresariales.

Desde lo sectorial hacia un abordaje integral de la cuestión rural

El énfasis claramente sectorial del primero de estos grupos de trabajo interdisciplinarios e interinstitucionales permitió ahondar en las problemáticas y potencialidades del sector agropecuario en su relación con las macropolíticas y con el desarrollo del país en su conjunto. También abordó su interrelación regionalmente diferenciada con la pobreza rural y el bienestar de la población, con los distintos tipos de violencia en el campo y con las raíces estructurales de ésta. Se refirió asimismo a las limitaciones de la institucionalidad sectorial para cumplir a cabalidad su cometido y potenciar las contribuciones de la agricultura al desarrollo nacional.

La segunda Misión Rural abordó de manera más amplia e integral la cuestión del desarrollo rural y planteó la

necesidad de transitar hacia un proyecto nacional que incorporara los procesos regionales e iniciativas locales. Explicitó la pluridimensionalidad del desarrollo de los territorios rurales, con sus facetas ambientales, económicas, sociales, político-institucionales y culturales, así como las articulaciones intersectoriales y las relaciones entre el campo y las ciudades.

La más reciente, denominada Misión para la Transformación del Campo, surgió en el contexto de fuertes movilizaciones campesinas y paralelamente al prolongado proceso de negociación de los acuerdos de paz con las FARC. Esta tercera Misión Rural planteó transformaciones necesarias en el país para abordar las raíces y consecuencias del conflicto armado, de la problemática agraria y de las disparidades interregionales e interterritoriales y entre las zonas rurales y urbanas. Adoptó una visión prospectiva con un horizonte temporal a mediano plazo que facilita el relacionamiento explícito de los objetivos propuestos para Colombia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados internacionalmente.

Sin duda hay muchas tareas pendientes de las planteadas por las tres Misiones Rurales, a las cuales se suman ahora las establecidas en los Acuerdos de Paz con las FARC. En el nuevo escenario político colombiano, resultante de la polarización en torno a las negociaciones y acuerdos de paz, como también de las dos rondas electorales, seguramente podría ser necesario ampliar, actualizar

o replantear algunos de los objetivos y recomendaciones generadas por las Misiones Rurales. Sin duda surgirán, asimismo, nuevos retos por las transformaciones de la sociedad colombiana en su conjunto y por los cambios en su entorno internacional. La claridad conceptual, metodológica y técnica de los planteamientos de la Misión para la transformación del Campo, aunada a su relevancia y pertinencia actual, ofrece a las autoridades e instituciones públicas un mapa de ruta para abordar las problemáticas de los territorios rurales y potenciar sus contribuciones al desarrollo nacional. La continuidad de las políticas públicas fundamentales

y de acciones institucionales orientadas por una visión estratégica es crucial para que los actores territoriales puedan impulsar efectivamente, de manera sostenida y eficaz, sus planes e iniciativas de desarrollo. Dicha continuidad requiere, asimismo, de una efectiva apropiación por parte de la sociedad civil de dichos procesos a múltiples escalas territoriales, como también de su capacidad de incidencia en la institucionalidad pública e instancias de gobiernos nacionales, subnacionales y locales, para trascender los ciclos político-electoral y los cambios de enfoque, prioridades y abordajes de un gobierno a otro.

7. Aportes de la academia en gestión del conocimiento y formación de capacidades

Las universidades, centros de investigación e incidencia y grupos académicos de diversa índole han realizado múltiples aportes en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales, como también en relación a procesos territoriales a diversas escalas. Han sido relevantes asimismo en la elaboración conceptual y metodológica, han participado activamente en la discusión política y debate académico acerca del desarrollo territorial en Colombia, y han hecho contribuciones sustanciales durante la gestación, concretización e implementación de los acuerdos de paz, en lo atinente a las problemáticas agrarias y rurales.

Individualmente, destacados académicos e intelectuales, en su mayoría vinculados a universidades u otros centros de investigación pero también independientes de ellos, han hecho contribuciones interpretativas relevantes sobre las problemáticas y territorios rurales. Tal es el caso de Alfredo Molano, sociólogo y periodista, investigador de campo en territorios de todo el país,

autor de obras influyentes y pensador siempre crítico y propositivo sobre problemáticas rurales colombianas.

Acciones formativas desde las universidades

Algunos posgrados y equipos de investigación, tanto en la capital como en las regiones, han desarrollado acciones formativas sostenidas y programas o proyectos, y se han constituido en centros de pensamiento, debate y generación de ideas e iniciativas en torno al desarrollo de los territorios rurales del país.

Numerosos diplomados así como varias especializaciones, maestrías y doctorados han venido ofreciendo una formación diversificada en cuanto a sus énfasis pero que tiene como común denominador el desarrollo de los territorios rurales. Algunos de los posgrados vinculan este eje temático con los procesos regionales; con la planificación y ordenamiento territorial; con la problemática ambiental y el desarrollo sustentable; con aspectos

económicos del desarrollo territorial; con la interculturalidad o con la paz territorial. Entre los posgrados destaca, por sus aportes formativos e investigativos a lo largo de casi cuarenta años, la Maestría en Desarrollo Rural establecida en 1979 en la Universidad Pontificia Javeriana, y más recientemente el Doctorado en Estudios Ambientales y Rurales y la Maestría en Interculturalidad, Desarrollo y Paz Territorial, ambas de esa misma universidad. La Universidad Nacional, principal institución pública de educación superior con sedes en diferentes regiones del país, ofrece la Maestría en Gestión y Desarrollo Rural. Varias universidades públicas departamentales y universidades privadas de Bogotá ofrecen posgrados en desarrollo territorial o temas afines, principalmente a nivel de maestría pero también programas de doctorado, como en Caldas.

Los diplomados, especializaciones y cursos con certificación son temáticamente diversos y responden más rápidamente a cambios en la demanda y el entorno, abordando cuestiones como agroecología e identidad cultural; formación de gestores para el desarrollo territorial; participación ciudadana en la construcción de la paz y el desarrollo territorial; diseño de planes de ordenamiento territorial, y gestión de proyectos con enfoque territorial. En

conjunto, generan una oferta relativamente amplia y dinámica, tanto en la capital y ciudades principales como en otros departamentos y ciudades intermedias de varias regiones, y también mediante programas virtuales con cobertura nacional.²⁸

Centros, redes y equipos de investigación

Como centros de investigación académica en temas relacionados con desarrollo territorial destacan la Universidad Nacional y la Universidad Javeriana por su amplia cobertura temática y geográfica. En la primera funcionan el Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural; el Grupo de investigación en Desarrollo Territorial, Paz y Posconflicto; un grupo de investigación geográfica sobre Desarrollo Territorial Sostenible, y un fuerte grupo de investigación en Gestión y Desarrollo Rural, con enfoque territorial. La segunda tiene grupos o líneas de investigación sobre institucionalidad y desarrollo rural; conflicto, región y sociedades rurales; actores, memorias y territorialidades rurales; autonomías territoriales rurales; acciones colectivas y movimientos sociales rurales; desplazamiento forzado y procesos migratorios; uso y ordenamiento colectivo de paisajes en disputa, entre otros. Hay, asimismo, otros grupos de investigación enfocados en

28. Una revisión no exhaustiva de información en internet sobre programas formativos, realizada en junio de 2018, permitió identificar cuatro doctorados, once maestrías y una veintena de diplomados en temas relacionados con el desarrollo territorial.

determinados temas en varias universidades públicas o privadas tanto de la capital como de ciertos departamentos.²⁹

Algunos centros no universitarios de investigación abordan asimismo cuestiones relacionadas con el desarrollo territorial y la construcción de paz en los territorios rurales. Tal es el caso del Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP, establecido en 1972 por la Compañía de Jesús, que ha apoyado programas de desarrollo y paz, como también de gestión territorial, en varias regiones del país, además de hacer balances críticos y propositivos sobre políticas públicas y problemáticas rurales y relacionadas con los derechos humanos. Otra organización no gubernamental de larga trayectoria en el país es el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz –INDEPAZ, establecido en 1984, en el cual participan académicos de distintas universidades. Varios de estos centros han tenido asimismo una participación relevante en el acompañamiento a procesos territoriales y político-institucionales para el desarrollo de los territorios rurales.

Tanto en universidades como en centros de investigación u otras entidades se han establecido observatorios sobre diversas facetas del desarrollo territorial, como el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos, de la Universidad Javeriana, que combina elementos testimoniales e investigativos, y el Observatorio Rural de la Universidad de La Salle. Ciertos organismos internacionales, como el IICA, también han establecido observatorios del desarrollo territorial en Colombia.

Ciertas redes académicas latinoamericanas o colombianas realizan estudios o coordinan e intercambian aportes conceptuales e interpretativos sobre el desarrollo de los territorios rurales y las políticas públicas para promoverlo en Colombia. El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP, primero como red andina y desde 2015 con una oficina permanente en el país, busca ser un referente en investigación e incidencia de política para la transformación de los territorios rurales, a partir de la generación de capacidades para el cierre de brechas y la convergencia

29. Entre las universidades públicas, cabe mencionar, a manera de ejemplos, el Grupo de Investigaciones para el Desarrollo Rural, en la Universidad del Cauca; el Grupo de Investigación sobre Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial, de la Universidad de Santander; el Grupo Territorios, de la Universidad del Valle, y el Grupo de Investigación en Geografía y Ordenamiento Territorial, de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Entre las privadas, cabe mencionar a la Universidad de la Salle, con su Observatorio Rural e investigaciones relacionadas; Universidad del Rosario, con sus trabajos sobre reconfiguraciones territoriales, construcción de paz y desarrollo rural, y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, de la Universidad de los Andes, que tiene una línea de investigación sobre planificación, gobernanza y desarrollo territorial. El Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales de la Universidad Externado de Colombia, por su parte, tiene una línea de investigación en Desarrollo Sostenible y Territorial, articulada a tres posgrados. El Grupo de Investigación en Territorio, establecido desde 1999 por la Universidad Pontificia Bolivariana en Medellín, Antioquia, tiene ya una trayectoria en estudios sobre el desarrollo territorial, especialmente sobre ese departamento. La Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales tiene, asimismo, un Grupo de Investigaciones Geográficas para el Desarrollo Territorial.

regional, y ejecuta proyectos sobre diversas facetas del desarrollo territorial. EL Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que nació en Colombia hace medio siglo, abordó en su congreso de cincuentenario aspectos epistemológicos, conceptuales y metodológicos de la construcción de paz territorial en este país.

Otras redes de naturaleza y composición híbrida promueven tanto la investigación y el debate como la incidencia e iniciativas para el desarrollo de los territorios rurales. Así, por ejemplo, la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial, establecida en 2005, busca “promover debates, generar información e investigación, formular propuestas de política pública y visibilizar experiencias e innovaciones provenientes de experiencias de administración territorial en Colombia”, así como “recobrar el sentido político de la descentralización, como instrumento de conocimiento y re-conocimiento del territorio”, y que “los territorios participen equitativamente en la construcción de una nación políticamente más democrática, socialmente más justa, territorialmente más integrada y en paz”.³⁰ Por su parte, la Red GTD Paz Colombia involucra a universidades e institutos de investigación, organizaciones sociales y privadas e instituciones estatales y opera como una red de investigación aplicada al contexto del

desarrollo rural en Colombia en la actual coyuntura política, con nodos de investigación sobre gestión territorial y relación-urbano-rural, entre otros temas; busca articular a otras redes y acciones de cooperación interinstitucional en procesos de desarrollo rural, y algunos de sus objetivos específicos son integrar a diversos tipos de actores en torno al desarrollo rural y construcción de los territorios, realizar análisis de políticas públicas y difundir acciones transformadoras impulsadas por los actores territoriales.³¹

Algunos organismos internacionales también realizan directamente o apoyan la realización de investigaciones sobre problemáticas y procesos territoriales o políticas públicas relacionadas en el país. Los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, especialmente, contaron con equipos de investigación de primer nivel, y en el caso del informe *Colombia Rural, razones para la esperanza* (PNUD, 2011), coordinado por Absalón Machado, hicieron aportes relevantes a la comprensión de la problemática rural actual y sus grandes retos, así como posibles salidas y una propuesta de agenda de políticas para el sector rural. FAO e IICA, por su parte, han apoyado tanto la realización de estudios sobre problemáticas rurales y sobre la agricultura familiar en Colombia, como elaboraciones metodológicas y planteamientos propositivos para los responsables político-institucionales.

30. <https://www.redrinde.org/sobre-nosotros/>

31. https://prezi.com/xi_rizdtdqg3/red-gtd-paz-fao/

Publicaciones periódicas

Una serie de publicaciones periódicas han contribuido a la circulación y discusión de resultados de investigación, elaboraciones conceptuales y reflexiones comparadas, principalmente en Colombia pero también en diálogo con la producción académica en América Latina y España.

La revista Cuadernos de Desarrollo Rural (originalmente Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural), publicada semestralmente desde 1978 por el Instituto de Estudios Rurales de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Universidad Javeriana, aborda diversas facetas del desarrollo rural en el contexto colombiano, iberoamericano y mundial. Esto incluye temas relacionados con políticas agrícolas, economía agraria, problemática rural, gestión ambiental, y procesos de cambio tecnológico e innovación. Desde los años noventa, esta revista dio cabida a una serie de trabajos evaluativos sobre la aplicación y adaptación, en contextos territoriales colombianos, de la investigación participativa por parte de ONG (Pérez, 1991) y sobre metodologías participativas en la formulación de proyectos (Pérez *et al.*, 2001), o sobre la aplicación de metodologías específicas como las Rutas de Aprendizaje (Muñoz, 2008).

Otras revistas como Cuadernos de Geografía, publicada por la Universidad Nacional desde 1979, fueron incorporando gradualmente artículos sobre procesos territoriales y regionales, desarrollo de los territorios rurales y políticas públicas para promoverlo, a medida que estas temáticas se incorporaron en las agendas de investigación y debate tanto académico como político en el país. En estas y otras publicaciones se nota inicialmente un uso poco diferenciado –algunas veces casi intercambiable– de terminología y conceptos referidos a las regiones y el desarrollo regional, los territorios y el desarrollo territorial, y las entidades territoriales –especialmente los departamentos– y su desarrollo. Luego tienden a precisarse más los conceptos y se aborda de manera más clara y explícita las diferencias e interrelaciones entre regiones, territorios y entidades territoriales.

Varias de estas revistas publicaron estudios brasileños y de otros países latinoamericanos, como también algunos trabajos conceptuales principalmente europeos, y contribuyeron a la reflexión comparada y la discusión teórica al respecto. La revisión de las tablas de contenidos y resúmenes de artículos publicados en algunas de ellas sugiere que fue especialmente a raíz de la Constitución de 1991 y los cambios político-institucionales subsiguientes que se prestó mayor atención,

progresivamente, a las dinámicas y procesos territoriales y regionales, como también a las políticas públicas y transformaciones institucionales relacionadas.

Contribuciones generales de la academia en torno al desarrollo rural en Colombia

El sector académico colombiano, en sentido amplio, ha hecho valiosas contribuciones a la comprensión y abordaje de la cuestión rural en el país, en general, y en particular a la formulación y valoración crítica y positiva de las políticas públicas para promover el desarrollo de los territorios rurales, a la reflexión sobre cuestiones cruciales para éste, y al conocimiento sobre procesos territoriales específicos. Seguidamente se mencionarán brevemente algunos aportes de índole general, haciendo referencia a los aportes relacionados con el desarrollo de los territorios rurales, para luego abordar de manera un tanto más detenida, aunque también sintética, ciertas contribuciones enfocadas en políticas públicas e institucionalidad y en procesos territoriales específicos. En secciones subsiguientes sobre elaboraciones conceptuales y metodológicas relevantes en Colombia se hará referencia también a los aportes de la academia, en asocio con entidades públicas y de la sociedad civil, sobre cuestiones teóricas y metodología de la gestión del desarrollo territorial.

Ciertos trabajos académicos de índole más general han contribuido a la comprensión de la problemática rural y a la formulación de propuestas para abordarla, y una serie de ensayos interpretativos aborda sucesivamente temas relacionados con la ruralidad y el desarrollo rural, con un énfasis creciente en lo territorial desde la década de 1990 hasta el presente.

La academia y el sector rural

El Centro de Investigaciones para el Desarrollo, de la Universidad Nacional, generó un valioso conjunto de trabajos denominado La academia y el sector rural (Machado *et al.*, 2004 a, b y c; 2005 a y b; 2006), en el marco del proyecto “Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia”, financiado por Colciencias y la cooperación canadiense, en el cual participaron también algunas otras universidades y se realizaron siete talleres regionales y un taller nacional. Su propósito fue

“Elaborar una propuesta prospectiva sobre las posibilidades de desarrollo rural y agrario para Colombia en una etapa futura de posguerra, y acerca de la factibilidad de fomentar investigaciones que tengan impacto en la formulación e implementación de políticas rurales y agrarias para la construcción de la paz, a partir de un análisis del estado del arte y de una visión de largo plazo del país.” (Machado *et al.*, 2006, p. 11).

Para ello se prepararon diagnósticos y balances del estado del conocimiento sobre siete ejes temáticos en los cuales se consideró que se había concentrado la producción académica pertinente en ciencias sociales:

- reforma agraria, colonización y conflicto;
- desarrollo rural;
- desarrollo institucional;
- medio ambiente;
- economía campesina;
- estructura productiva y descentralización;
- desarrollo territorial.

Los trabajos temáticos se presentan en los primeros cinco volúmenes de la serie, y el sexto es una síntesis general y una propuesta de trabajo académico a futuro.

En el primer volumen (Machado *et al.*, 2004 a) se traza la evolución general de las interpretaciones, vínculos y retos de la academia en su abordaje de la ruralidad desde mediados del siglo XX. También se resume el análisis institucional del sector agropecuario y de las reformas institucionales desde la década de 1980, así como los estudios e interpretaciones sobre economías campesinas y acerca de la colonización, la ocupación del espacio, los procesos regionales y las políticas gubernamentales relacionadas.

El segundo volumen (Machado *et al.*, 2004 b) ofrece un balance interpretativo de los estudios sobre el conflicto armado colombiano, incluyendo sus actores, actuaciones y escenarios, y de los trabajos sobre el masivo desplazamiento interno en Colombia, las propuestas de política pública al respecto y los vacíos y retos de la producción teórica acerca del desplazamiento interno. También presenta un síntesis de las contribuciones académicas sobre los cultivos ilegalizados, sobre la reforma agraria, y sobre la relación entre campesinado y democracia.

En el tercer volumen de esta serie (Machado *et al.*, 2004 c) se enfoca el abordaje académico de las políticas públicas, con atención especial a la descentralización y la distribución de funciones entre la nación y las entidades territoriales, y sobre el ordenamiento territorial del país. Se hace además una síntesis del estado del conocimiento sobre desarrollo rural y sobre la comprensión de las relaciones entre agricultura, organización rural y desarrollo.

El cuarto volumen (Machado *et al.*, 2005 a) se refiere a los trabajos académicos sobre la ganadería y las políticas al respecto, sobre la caficultura y sobre la producción agropecuaria en su conjunto. Aborda, asimismo, la cuestión de cómo definir y medir el desempeño en lo atinente al desarrollo rural, incluyendo lo referente a la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas, así

como la inequidad, la educación y la salud. Finalmente, trata acerca de los estudios de prospectiva del desarrollo agrario y rural, y los cambios que impone a las universidades el proceso de globalización.

El penúltimo volumen (Machado *et al.*, 2005 b) se dedica a las políticas públicas durante sucesivas administraciones entre 1986 y 2002, y ofrece una visión de conjunto sobre la evolución del modelo de desarrollo agropecuario durante ese período.

El último volumen (Machado *et al.*, 2006) ofrece una síntesis interpretativa de las relaciones entre la academia³² y el sector rural, incluyendo lo referente a políticas públicas y lógicas de los actores, construcción de pensamiento sobre la ruralidad y vinculaciones con procesos regionales. También se realiza una caracterización de la producción académica por ejes temáticos, se ofrece una síntesis evolutiva del estado del conocimiento sobre el sector rural, y se formula una propuesta de trabajo para la academia en lo atinente a éste. Se proponen dos estrategias básicas, una de índole política en lo atinente al rol de la academia en la sociedad colombiana actual, con referencia especial al ámbito rural, y otra de naturaleza propiamente académica, para promover debates internos y definir una agenda

de trabajo común. En el anexo 4 de este Cuaderno de Trabajo se presentan los ejes temáticos y subtemas de la cuestión agraria abordados entre 1986 y 2003 por la producción académica colombiana, y en el anexo 5 las recomendaciones para el Estado, los actores sociales y la propia academia.

En los siguientes apartados se hará referencia de manera muy breve y concisa a ciertos temas generales abordados en la literatura académica colombiana desde fines del siglo XX en torno al desarrollo rural: la conflictividad rural y las principales problemáticas asociadas a ella; el conflicto armado, lucha por la paz y desarrollo de los territorios rurales y los cultivos declarados ilícitos y alternativas de desarrollo en los territorios en los cuales se producen. También se aborda la cuestión del emprendedurismo e innovación en el desarrollo territorial. Aunque se tomará en cuenta como antecedente la producción intelectual de las últimas dos décadas del siglo pasado, sin detallar obras específicas, se prestará especial atención a los trabajos recientes más relevantes y a ciertas discusiones relacionadas con la situación actual y perspectivas futuras de la Colombia rural, desde una perspectiva académica aunque inevitablemente atañen no sólo a cuestiones intelectuales sino también sociopolíticas.

32. Entendida como “un cuerpo inorgánico de centros universitarios, institutos y núcleos de investigación públicos y privados, así como de investigadores(as) reconocidos(as) que visibilizan parte de su producción intelectual a través de publicaciones”. (Machado *et al.*, 2006, P. 13)

Trabajos académicos sobre conflictividad y problemáticas rurales

Diversos académicos individuales y equipos de investigación han abordado temas relacionados con aspectos conflictivos de problemáticas rurales como la tenencia de la tierra, incluyendo su marcada y persistente concentración, sucesivas normas legales y esbozos de reforma agraria, y la desposesión masiva de pobladores rurales. Se ha enfatizado en los territorios escenario de la guerra, pero también se han considerado otros en los cuales hubo desarraigo y emigración por situaciones adversas o búsqueda de oportunidades en las ciudades o el exterior.

Múltiples estudios se han referido durante las últimas décadas a la cuestión agraria y a la persistente concentración de la propiedad y posesión de tierra pese a sucesivos ensayos de reforma agraria, y han abordado la conflictividad

rural asociada.³³ Algunos exploran su relación con las disparidades en el desarrollo de los territorios rurales y la necesidad de abordar las raíces estructurales de la problemática agraria, las fuertes desigualdades tanto en el acceso a los activos productivos y oportunidades como en las relaciones de poder en el campo, para transitar desde modelos de crecimiento sectoriales y excluyentes hacia procesos de desarrollo integrales e incluyentes. Otros trabajos académicos han documentado e interpretado procesos de transformación de la ruralidad en distintas regiones del país, incluyendo la expansión de la ganadería extensiva³⁴, la explotación minera en territorios rurales, el extractivismo y los conflictos ambientales.³⁵

Hay, asimismo, numerosos trabajos generales sobre movimientos sociales en el campo o sobre determinados movimientos específicos, pero en ellos hay pocas referencias al papel de las organizaciones campesinas y las acciones

33. Además del trabajo ya citado de Arango (2014), cabe mencionar entre muchos otros los estudios realizados en distintos momentos por Campos (1991), Balcazar y otros (2001); Albán (2011); Machado (2008 y 2013); Centro Nacional de Memoria Histórica y otros (2016), y Velásquez (2017).

34. Uno de los pocos estudios enfocados en la ganadería y su relación con la problemática agraria y el desarrollo rural sustentable en Colombia es el de Vergara (2010), pero hay múltiples referencias a la ganadería extensiva y su ocupación de suelos de vocación agrícola, en trabajos sobre el agro y la ruralidad, la concentración de la propiedad en el campo y el desarrollo de los territorios rurales, como también en estudios sobre la actividad ganadera en distintas regiones del país.

35. Andrade (2012) explora los dilemas ambientales de la minería a gran escala y sus impactos en los territorios, y plantea el reto de avanzar hacia una gestión territorial ecológica y social de la minería, reconociendo la complejidad tanto social como ambiental de los territorios en que se realiza, con un adecuado ordenamiento territorial ambiental, fortaleciendo la institucionalidad pública local y promoviendo la diversificación de las economías locales. Garay y otros (2013), por su parte, afirman la necesidad de superar el modelo extractivista para impulsar un desarrollo integral, con énfasis en sus facetas ambientales (incluyendo lo referente a biodiversidad y fuentes hídricas), sociales (mejoramiento de la calidad de vida de la población y derechos de las generaciones futuras) y económicas (desarrollo económico inclusivo y equitativo), con espacios de diálogo entre la sociedad como propietaria de los recursos naturales y el Estado como administrador de los mismos.

colectivas de los pobladores y pobladoras rurales en procesos de gestión social del desarrollo de los territorios rurales. Ciertos trabajos como el de Machado (2000) sobre el papel de las organizaciones en el desarrollo rural se refieren a su función en la conformación del capital social y a la fragmentación de las organizaciones campesinas, y plantean la necesidad de que las organizaciones públicas y privadas se articulen mediante redes horizontales con dinámicas flexibles. Algunos estudios más recientes abordan la trayectoria de los movimientos agrarios en el período desde la aprobación de la Constitución del 91 (Fajardo, 2012) o movilizaciones campesinas relevantes como el Paro Nacional Agrario (Salcedo y otros, 2013). Aunque las organizaciones y reivindicaciones campesinas y los análisis al respecto tienden a enfocarse en cuestiones un tanto sectoriales, incluyendo las referentes a la producción agropecuaria y el acceso a la tierra, también abordan problemáticas de otra índole, como las relacionadas con la violencia armada y la represión, y en el caso de los movimientos indígenas y afrodescendientes surgen con mayor claridad las atinentes a su territorialidad. Una mirada retrospectiva (Vásquez y Rincón, 2013) muestra la evolución de las reivindicaciones campesinas desde las demandas de reforma agraria y

políticas sectoriales, en las décadas de 1970 y 1980, hacia la defensa del territorio, de manera más concertada a partir de 2003, por parte de comunidades, organizaciones y movimientos de indígenas, negros y campesinos. El territorio se considera un bien común directamente afectado o amenazado por el despojo y desplazamiento generados por el conflicto armado y otras formas de violencia asociadas a ella, con una débil presencia institucional del Estado y la territorialización de sistemas extractivos de producción.

Los desplazamientos forzados directamente por el conflicto armado, el control territorial de grupos beligerantes o bandas criminales y otras formas de violencia en el campo han sido objeto de diversas investigaciones y propuestas interpretativas.³⁶ La emigración por falta de oportunidades o situaciones adversas, incluyendo la inseguridad ciudadana, en territorios que no fueron escenarios directos de la guerra, es también relevante pero ha recibido menos atención. El reasentamiento y eventual retorno de los desplazados y emigrantes se aborda como un proceso multidimensional y multiescalar, con una clara dimensión territorial.

Un trabajo interpretativo y propositivo sobre los conflictos en torno a la tierra

36. Algunos trabajos representativos de diversos abordajes temáticos en un conjunto más amplio de estudios sobre distintas facetas del desplazamiento forzado Colombia son los de Ibáñez (2004) e Ibáñez y Querubín (2004), en su relación con el acceso a la tierra; Ruiz (2007); Osorio (2009 a) sobre las acciones colectivas de las poblaciones desplazadas; Rodríguez *et al.* (2009) sobre los retos que plantean la restitución de derechos y el retorno de las personas desplazadas, desde la perspectiva de los principios constitucionales de organización territorial; Sergje (2011) sobre los grandes desafíos que plantea el reasentamiento de la población desplazada.

y los territorios rurales (Flórez *et al.*, 2012) aborda la relación sistémica entre la violencia y el territorio, con miras a su comprensión integral en términos de las interacciones entre subsistemas, con referencia especial al socioambiental y al político, con miras a la transformación de los conflictos de poder por el uso del territorio. Para ello se considera necesario operativizar efectivamente los derechos establecidos constitucionalmente y concretizar mediante políticas e inversiones públicas el compromiso de reparación integral por parte del Estado colombiano, asegurando el acceso a justicia para todas las víctimas, el retorno de los desplazados a su territorio de origen con garantías de no repetición de las violaciones de sus derechos, y el reparto de tierras.

Estudios sobre el conflicto armado, lucha por la paz y desarrollo de los territorios rurales

Aunque algunas veces se ha tildado de “coyuntural” la problemática de la guerra y otras formas de violencia en el campo, el prolongado conflicto armado interno generó durante medio siglo fuertes y prolongadas disputas por el control territorial entre actores armados. Conllevó asimismo el ejercicio abusivo de la violencia y relaciones de poder muy dispares entre pobladores rurales, autoridades locales, fuerzas insurgentes, grupos paramilitares emergentes, fuerzas militares o policiales del Estado, e institucionalidad pública

nacional o subnacional con una presencia muy variable en los territorios. Al respecto hay una amplia literatura académica, que aborda muy diversas facetas tanto del conflicto armado, con sus expresiones e implicaciones regional y territorialmente diferenciadas, como de los esfuerzos por contrarrestar sus efectos negativos sobre la población rural y generar espacios en los cuales pudieran regir, en medio de la guerra, normas de convivencia distintas.

Entre los numerosos estudios sobre el conflicto armado y otras formas de violencia en Colombia, algunos establecen relaciones más directas con procesos territoriales durante la guerra y en la transición hacia el posconflicto. Ciertos trabajos, como los de Salas-Salazar (2010 y 2016) se refieren a la geopolítica de la conformación de corredores y territorios estratégicos por parte de los actores en el conflicto armado, en el marco de sus luchas por el control territorial en los planos subregional-local, regional y nacional, con dinámicas multiescalares fluidas y diferenciadas en cada uno de ellos en términos de sus operaciones militares, económicas y políticas, generando una pluralidad de territorialidades en disputa. Dichos análisis geográficos muestran, asimismo, una clara correlación entre el control militar por parte de fuerzas irregulares (tanto guerrillas como paramilitares), otras formas de violencia (principalmente secuestros, homicidios y masacres), el desplazamiento forzado de población, y la difusión de cultivos para fines ilícitos (especialmente coca).

Plantean, asimismo, la necesidad de reconocer, con miras al posconflicto en su fase actual, que en los territorios escenario de la guerra el poder local ha sido configurado por esas formas de control territorial por medio de la violencia, y que existe un fuerte riesgo de que los actores armados, narcotraficantes y grupos hegemónicos territoriales se fortalezcan económicamente durante esa fase, se beneficien del clientelismo y la corrupción, y afiancen su poder y control ante las debilidades e ineficiencias del Estado en términos de su presencia y accionar institucional en dichos territorios. Otros trabajos geográficos, como el de Ladino (2016), permiten aprehender los patrones espaciales resultantes del conflicto, sus contextos y escenarios, así como conocer la diferenciación regional con miras a la implementación de políticas públicas y adecuaciones institucionales en el ámbito territorial en el marco de los acuerdos de paz, para abordar y atender los efectos territorialmente diferenciados del conflicto armado y otras formas de violencia asociadas a éste.

La construcción de paz desde y en los territorios durante el conflicto armado ha sido objeto de estudios, reflexión y debate académico, tanto para interpretar procesos territoriales emergentes en medio de la guerra como para aprehenderlos conceptualmente, extraer aprendizajes metodológicos y elaborar planteamientos propositivos con miras al postconflicto. Aunque la producción académica al respecto es relativamente reciente y aun limitada en términos de

su volumen y alcances, hay algunos avances en la conceptualización de la paz territorial como algo más que un conjunto de acciones estatales durante el posconflicto en territorios (o municipios) escenarios de la guerra o con poblaciones especialmente vulnerables, en la visión oficial. Se propone, en cambio, abordarla como un proceso de construcción social participativa que parta del reconocimiento de la existencia de múltiples territorialidades o “formas de apropiación de espacios que han devenido de la confrontación social y política del país, incluidas aquellas que se han realizado mediante el uso de las armas”, impulsando “otras nuevas en las que no se haga uso de las armas en el desenvolvimiento de los conflictos”, mediante “la consideración de múltiples dimensiones y múltiples escalas para la acción política, las cuales permitan el tránsito hacia otras territorialidades, otras formas de apropiar/vivir/sentir el espacio que finquen el interés en el logro del bien común, el buen vivir y un futuro colectivo posible, aquel en el que la vida se coloque por encima de todo.” (Bautista, 2017, pp. 107 y 109)

Algunas reflexiones académicas recientes retoman aportes anteriores del sociólogo Daniel Pécaut sobre la desterritorialización y desobjetivación en el marco de los enfrentamientos violentos por el territorio y los desplazamientos forzados en Colombia. Al hacerlo, se propone “una nueva semiótica del territorio y de la identidad”, la “transformación de las zonas de violencia en

territorios de paz” mediante la creación de condiciones propicias, incluyendo la restitución y la reparación, la reivindicación moral y la reconstrucción simbólica de la justicia, como “factores de reconstrucción social, los cuales deben dejar sus marcas en una nueva geografía moral, en la que la subjetividad se vincule libremente con la identidad territorial, pero también con la equidad.” (García, 2017, p. 158)

Varios aportes académicos, desde distintos ángulos, se refieren a los retos que plantea la realización efectiva de la propuesta política de “paz territorial”, surgida como planteamiento oficial en el contexto de las negociaciones entre el Estado y la principal fuerza guerrillera en el país. Se plantea, entre otras cuestiones, la necesidad de superar las grandes brechas existentes en la provisión de bienes y servicios públicos y la débil presencia de la institucionalidad pública en los territorios escenarios del conflicto armado, y la necesidad de definir la función de las entidades territoriales en la consecución de los objetivos planteados al respecto en los Acuerdos de Paz con las FARC. (Vargas y Mendoza, 2017) Se propone, por otra parte, valorizar el potencial de los Programas de Desarrollo y Paz en el proceso del postconflicto, como modelos consolidados de construcción de paz desde la sociedad civil y las regiones o territorios, así como la necesaria complementariedad entre los esfuerzos e inversiones públicas, privadas y de la cooperación internacional en los territorios rurales escenarios del conflicto.

(Barreto, 2014) En esta conversación académica, aun incipiente, se considera que la construcción de territorios para la paz, durante la transición de la guerra al postconflicto, enfrenta retos importantes por la dificultad por parte del Estado de aprehender la complejidad de la cuestión territorial y de territorializar efectivamente las políticas públicas; de reconocer las insuficiencias del “ordenamiento territorial” convencional (en su doble acepción colombiana de estructuración oficial de entidades territoriales, y de planes y esquemas para organizar el uso del territorio), así como de aprender de experiencias territoriales como los de las comunidades negras, los territorios indígenas y las Zonas de Reserva Campesina, en su afirmación tanto de las identidades colectivas como de la vida y la dignidad, como fundamentos para la construcción de la paz territorial. (Montañez-Gómez, 2016)

En torno a las negociaciones y los acuerdos de paz, amplia y arduamente discutidos por la opinión pública y en debates políticos en el país, algunos académicos e intelectuales y grupos de investigación hicieron contribuciones sustantivas como especialistas designados por las partes. Otros lo hicieron en análisis, debates y propuestas relacionadas con el desarrollo de los territorios rurales escenario de la guerra durante la transición hacia una paz “estable y duradera”. Más allá de la cesación de las acciones militares, ésta supone la atención institucional, apoyo técnico e inversiones públicas, así como

la voluntad y decisión políticas, modalidades de gobernanza y articulación constructiva entre la sociedad civil y el Estado, necesarias para revertir tanto las causas como las consecuencias del prolongado conflicto armado y problemáticas asociadas. La preparación para el postconflicto incluyó intercambios de experiencias con países centroamericanos y el conocimiento de otros procesos de tránsito, necesariamente complejo e inevitablemente dilatado, desde la confrontación violenta hacia la construcción de nuevas modalidades de interacción, manejo del conflicto, acción colectiva y desarrollo territorial.

Cultivos declarados ilícitos y alternativas de desarrollo en los territorios rurales

Algunos trabajos académicos han enfocado determinadas facetas de la problemática mucho más amplia de los cultivos declarados ilícitos (coca o amapola) que guardan relación con cuestiones atinentes al desarrollo de los territorios rurales. Así, por ejemplo, se abordó a principio de siglo la evolución de las interrelaciones entre las reformas económicas, las modalidades de desarrollo rural y la problemática agraria del país, por una parte, y por otra parte el surgimiento o expansión de esos cultivos y de una ruralidad de nuevo tipo asociada a ellos. También se exploró los efectos de estos cultivos y de los negocios y grupos ilegales que los promueven en los espacios sociales y productivos rurales, debilitando los

tejidos sociales de los territorios y acentuando la conflictividad rural a la vez que generaban ingresos para familias campesinas e indígenas y establecían nuevas formas de vinculación rural-urbana y al mercado internacional (Ortiz, 2003). Desde entonces, se estudió en perspectiva geográfica la relación entre la intensificación espacialmente diferenciada del conflicto armado, las estrategias de control territorial de los grupos ilegales (guerrillas y “autodefensas”) y la expansión de dichos cultivos. (Díaz y Sánchez, 2004)

Trabajos académicos posteriores valoraron la eficacia limitada de los planes y programas de desarrollo alternativo impulsados informalmente desde mediados de los años ochenta e iniciados formalmente diez años después para acompañar la erradicación de cultivos ilícitos. Dichos estudios señalaron los efectos contradictorios de esta última, que si bien redujo inicialmente la extensión de esos cultivos, contribuyó a su proliferación en otras zonas del país. Señalaron la necesidad de procesos de desarrollo rural territorial que abordan integralmente la transformación productiva, social e institucional de los territorios rurales con participación activa de los actores de cada territorio, consolidando mancomunidades o asociaciones intermunicipales, reconociendo la pluriactividad de la economía rural y las conexiones rural-urbanas, promoviendo la articulación entre entidades públicas y privadas en los territorios y construyendo una nueva institucionalidad territorial mixta en

redes (Pérez, 2006; Giraldo y Lozada, 2008).

Un estudio reciente sobre el Desarrollo Territorial Sostenible en el Posconflicto, enfocado en procesos regionales de transición desde actividades económicas ilícitas hacia emprendimientos lícitos (Santamaría, 2015) subraya su conexión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y se refiere a varios aspectos que guardan relación con el desarrollo de los territorios rurales. Entre otros, se refiere a la necesidad de reducir sustancialmente la desigualdad en el campo y de reparar del tejido social, afectado tanto por la guerra como por las consecuencias de la expansión de actividades ilegales y grupos militares involucrados en el narcotráfico en territorios rurales. También subraya la importancia de lograr una apropiada provisión de bienes y servicios públicos en territorios donde el Estado históricamente ha estado relativamente ausente. Comenta el papel relevante de las asociaciones campesinas en la realización exitosa de alternativas de desarrollo en dichos territorios, y la importancia de contar con un adecuado acompañamiento técnico e institucional. Se refiere asimismo a la indispensable combinación de incentivos económicos y sociales para una sustitución duradera de los cultivos ilícitos. Considera que todo ello puede abordarse en el marco de una Reforma Rural Integral como la planteada durante las negociaciones de paz con las FARC.

Contribuciones sobre políticas públicas e institucionalidad para el desarrollo territorial

La academia colombiana –en sentido amplio– tiene una larga tradición de realizar balances interpretativos y propositivos sobre políticas públicas para el sector agropecuario en general y la agricultura familiar o campesina en particular sobre las políticas de tierras y la reforma agraria (vg. Arango, 1987 y Machado, 2013), y sobre las políticas de desarrollo rural (vg. Betancourt, 2012; Forero, 2017) y su implementación. Algunos de esos aportes se han hecho desde ámbitos universitarios o en publicaciones académicas, desde centros de estudios para el desarrollo y la incidencia, ONG y fundaciones privadas, como también en apoyo a instancias oficiales o entidades público-privadas. Entre los aspectos abordados, múltiples y diversos, cabe mencionar al abordaje de la territorialidad, el ordenamiento territorial, la institucionalidad en las políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales y los el planeamiento de éste.

Un trabajo de Moncayo (2004), publicado por la Red de Estudios de Espacio y Territorio, de la Universidad Nacional de Colombia, se refería a las políticas regionales y desarrollo territorial diferenciado y nuevos enfoques sobre el desarrollo regional y territorial a principio de siglo. Por su parte, Manuel Enrique Pérez (2004), investigador del Departamento de Desarrollo Rural

Regional de la Universidad Javeriana, hacía a principio de siglo un balance de los efectos de las políticas de Estado en lo atinente al uso y tenencia de la tierra y las consecuencias de los modelos de desarrollo sobre la territorialización del medio rural.

Otro estudio académico (Barreto, 2013) se refiere a las políticas públicas de ordenamiento territorial en su relación con el autogobierno de bienes comunes bajo las condiciones del conflicto armado, a partir de la experiencia de una Zona de Reserva Campesina, y concluye con una serie de recomendaciones de política pública en torno al dilema entre Estado y autonomía de las entidades territoriales. Se refiere a la necesidad de permitir la formulación ascendente de políticas públicas a partir de la autodeterminación local; al reconocimiento de los procesos endógenos de desarrollo y paz; al control colectivo sobre reservas forestales y tierras de las comunidades, al fortalecimiento institucional para la atención a las víctimas del conflicto y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, entre otros aspectos. Por otra parte, la relación entre políticas de ordenamiento territorial y proceso de paz se abordó en un encuentro de investigadores y líderes sociales (Vargas-Fonseca, 2016), cuyas conclusiones giraron en torno a la consideración de los conflictos territoriales en los escenarios del posconflicto, para abordar la modificación de elementos estructurales del ordenamiento territorial del país a fin de contribuir a la paz territorial

con políticas tanto rurales como urbanas que promuevan la integración campo-ciudad.

Un trabajo académico reciente sobre la inserción de los Planes de Desarrollo Territorial (PDET) y Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) en la política rural colombiana concluye que si bien la actual Misión Rural ha tenido un claro mandato presidencial en lo atinente a los planes de desarrollo rural –territorial, se ha recurrido frecuentemente a consultorías externas sin que éstas sean tomadas en cuenta en los procesos institucionales, y que cuando se aplican directrices al respecto, los equipos directamente responsables no trabajan en conjunto con la institucionalidad. (Morris, 2017) Ese mismo estudio señala que la apertura de tres nuevas agencias, con los consecuentes procesos de traslado de información y reclutamiento de personal, aunados a los requerimientos derivados de los acuerdos de paz, ha generado dificultades de coordinación entre ellas en cuanto a sus directrices y a la unidad de acción. También se reflejan cuestionamientos de las organizaciones sociales rurales en cuanto a cierta desnaturalización de los PDRIET, como estrategias enfocadas en la producción y el fomento de la competitividad más que como herramientas de planeación participativa, y sobre la tercerización del desarrollo de los proyectos en los territorios.

Académicos e intelectuales, grupos de investigación universitarios, redes y

centros, equipos interdisciplinarios y comisiones mixtas han contribuido asimismo a la reflexión valorativa y propositiva acerca las facetas político-institucionales de la institucionalidad pública para el desarrollo territorial (vg. Caicedo, 2008; Zapata, 2009; Roper, 2016). Dichos aportes resultan especialmente relevantes por las claras insuficiencias e inadecuaciones tanto históricas como actuales de dicha institucionalidad, y por la función crucial que corresponderá a la institucionalidad tanto en el posconflicto como en el desarrollo futuro de los territorios rurales en todo el país.

Trabajos académicos sobre territorios étnicos

Universidades públicas y privadas, centros de investigación y grupos interdisciplinarios asociados a ONG o apoyados por fundaciones privadas han colaborado con procesos de gestión social del desarrollo en determinados territorios rurales y han realizado labores de seguimiento y evaluación de dichos procesos, así como estudios interpretativos y propositivos sobre problemáticas asociadas al desarrollo de esos territorios. Al respecto, destacan las acciones, estudios y otros trabajos académicos relacionados con territorios indígenas, comunidades afrocolombianas y otros territorios de agricultura familiar campesina.

La territorialización, desterritorialización y reterritorialización de las

comunidades indígenas se ha abordado desde distintos ángulos, incluyendo la contrastación de la multiplicidad indígena, en términos de lenguas, etnias, costumbres y tradiciones, con la construcción y significación del “territorio indígena” como categoría oficial, en su evolución desde el período colonial hasta la Constitución de 1991, generando dos órdenes espaciales distintos: un espacio indígena abierto y un espacio oficial cerrado. (Olaya, 2009) Así, podría considerarse que hay un proceso histórico de territorialización de los pueblos originarios, una reterritorialización asociada a la codificación espacial del territorio indígena dentro de la territorialidad colombiana, y una reacción que tiende a construir de nuevo el territorio mediante acciones colectivas de esos pueblos, que tenderían a desterritorializarse en la medida en que hay una ruptura con la territorialización anterior.

El derecho al arraigo frente al desplazamiento forzado en territorios indígenas se ha estudiado en trabajos académicos como el de Hurtado y Moncayo (2015) en el cual, partiendo de un enfoque de derechos, se trata la afectación a la identidad cultural de los pueblos originarios por el desarraigo asociado a la migración involuntaria por la violencia contra ellos en el contexto del conflicto armado. Las graves consecuencias de dicho desarraigo, al violentar un legado ancestral, un modo de vida y de relación con la naturaleza en su territorio y los derechos asociados a ellos, plantea la necesidad de una especial protección

constitucional mediante el reconocimiento del arraigo como un derecho fundamental de carácter autónomo.

El desplazamiento de las comunidades indígenas hacia los centros urbanos, especialmente Bogotá por el conflicto armado se estudia con miras a identificar las estrategias de dichas comunidades para conservar en el nuevo entorno sus prácticas culturales que tienen una clara connotación territorial. Se concluye al respecto que hay una dinámica asociada a la conservación o reconstrucción de identidades colectivas, a memorias compartidas y a procesos de gobernanza, participación y producción de acuerdos o consensos entre actores, que permite identificar una forma de territorialidad distinta. Así, las comunidades indígenas han transitado “desde la construcción social del territorio en el que adquieren una identidad definida a partir de la relación entre los diferentes agentes que en él se encuentran, pasando por la desterritorialización producto del dominio y control territorial; hasta la reterritorialización, multiterritorialización y transterritorialización en el entorno urbano.” (Barbosa, 2018: Conclusiones)

El reconocimiento efectivo de los derechos de las comunidades negras, a través de procesos de titulación colectiva, ha sido abordado por varias investigaciones. Un estudio sociojurídico (Romaña *et al.*, 2010) trató diversas facetas de la titulación colectiva de las tierras de comunidades negras. Entre ellas cabe mencionar aspectos relacionados

con la construcción de territorialidad y formas organizativas de dichas comunidades en sus territorios colectivos, la fundamentación de la titulación colectiva como derecho social y otros derechos relacionados; el despojo territorial, y las formas de resistencia de las comunidades negras, con referencia especial al Pacífico colombiano.

Las consecuencias del desarraigo de las comunidades negras, ante la violencia y la violación de sus derechos territoriales, también han sido estudiadas por investigadores académicos. Un trabajo reciente (Ramírez, 2018) aborda los procesos de desterritorialización y reterritorialización de integrantes de comunidades afrocolombianas de esa región, desde la perspectiva de sus derechos territoriales, su desplazamiento forzado desde los territorios rurales de origen hacia las ciudades, y la construcción de territorios y Palenques Afrouurbanos.

Otros trabajos académicos han abordado diversos aspectos de los territorios étnicos, incluyendo la reconstrucción de trayectorias históricas y valoración de escenarios prospectivos de la tenencia colectiva de la tierra en áreas forestales comunitarias afrodescendientes, indígenas y campesinas. Dichos territorios, con diversos grados de reconocimiento oficial y control efectivo en distintas regiones de Colombia, requieren de políticas diferenciadas para consolidar la seguridad en la tenencia colectiva de la tierra. Para ello es necesario involucrar activamente a las organizaciones locales en la toma de

decisiones, controlando las dinámicas ilegales de extracción de recursos naturales y mejorar la coordinación y articulación entre las instituciones relacionadas con la problemática agraria y con los diversos actores en la gobernanza de la tierra en dichas regiones. (Ortiz-Guerrero *et al.*, 2017) También hay trabajos enfocados en las territorialidades indígenas y las alternativas de representación y control territorial de los pueblos originarios (Ulloa, 2012) o en los derechos territoriales ancestrales y tradicionales de las comunidades negras, su vulnerabilidad ante los conflictos por los recursos naturales y la degradación ambiental, y sus opciones para avanzar en la titulación colectiva de la tierra. (Guerrero *et al.*, 2017)

Por la imbricación entre academia, institucionalidad pública y ONG u organizaciones sociales en lo atinente al desarrollo territorial, las contribuciones académicas y elaboraciones conceptuales y metodológicas están estrechamente asociadas a dichos procesos y frecuentemente se han realizado en colaboración con otras entidades públicas o privadas. Por esta razón, en las dos secciones siguientes se aborda de manera integrada las discusiones teóricas y contribuciones metodológicas tanto de académicos e intelectuales y centros de investigación como de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, programas colaborativos e iniciativas apoyadas por la cooperación internacional.

8. Cuestiones conceptuales

Las reflexiones y planteamientos conceptuales en torno al desarrollo de los territorios rurales en Colombia se nutrieron tanto de los aportes teóricos y discusiones al respecto en Europa y América Latina –especialmente en Brasil– como de las particularidades de la sociedad colombiana y de su desarrollo territorial.

Entre las cuestiones teóricas discutidas internacionalmente y que se han retomado en Colombia, con matices o especificidades propias de este país, cabe mencionar los conceptos de territorio y territorialidad, relacionados a su vez con otros como la multidimensionalidad y multiescalaridad tanto de los territorios como del desarrollo territorial. Otro conjunto de cuestiones atañe a la territorialización, la desterritorialización y reterritorialización en medio del conflicto armado, las iniciativas de paz desde los territorios rurales y el tránsito al posconflicto en ellos.

Territorios y territorialidades

En diálogo con elaboraciones conceptuales europeas y latinoamericanas al

respecto y con las realidades y procesos territoriales en Colombia, se ha cuestionado “las definiciones gubernamentales del y sobre el territorio, [que] no consideran la conflictividad entre los diferentes tipos de territorio contenidos en un “territorio”. Por un lado, el territorio campesino, que incluye fincas, producción agropecuaria a pequeña escala, productos de pancoger, caseños y centros poblados; por otro lado, el territorio del capital, representado en el monocultivo de palma aceitera, la ganadería extensiva, la explotación minera y de hidrocarburos.” (Quijano-Mejía y Linares-García, 2017; p. 232).

El concepto de territorio en la institucionalidad pública responsable por el desarrollo territorial, al cual ya se ha hecho referencia, tiende a enfocarse en las entidades territoriales reconocidas constitucionalmente, aunque algunas veces abarca también las regiones de planificación definidas por el Estado colombiano. Si bien esto conlleva el reconocimiento de una pluralidad de escalas territoriales, en cada una de ellas se trata de recortes geográficos, mayores o menores pero que dividen al país

en territorios-zona discretos. El énfasis en la definición y delimitación de territorios municipales, departamentales o regionales responde en parte a concepciones acerca del control del Estado sobre el espacio y la población, aunque en Colombia una proporción sustancial de las entidades territoriales estuvo fuera del control efectivo y estable por parte del Estado durante largos períodos. Se justifica, asimismo, por razones pragmáticas, para facilitar la ejecución de las políticas públicas, así como la planificación y presupuestación, a la escala correspondiente. En dicho marco conceptual y operativo de la institucionalidad pública, el reconocimiento y superposición de diversos tipos de territorialidades tiende a percibirse como problema o anomalía, y se desconoce la naturaleza reticular, fluida, compleja y cambiante de las relaciones socioambientales, socioeconómicas, sociopolíticas y socioculturales que conforman múltiples territorialidades.

Las maneras de concebir el territorio y la territorialidad en Colombia han ido variando a lo largo del tiempo, diferenciándose de acuerdo con la naturaleza, características y finalidades de los actores involucrados, como también de sus interacciones. También difieren según perspectivas disciplinarias y posicionamientos tanto teóricos como políticos de quienes adoptan, adaptan o elaboran determinados conceptos.

Algunas definiciones de territorio en Colombia reconocen subrayan su naturaleza cultural e histórica, así como

la relación coevolutiva entre naturaleza y sociedad. Así, por ejemplo, en la conceptualización del territorio por parte de los programas de desarrollo humano integral y sustentable de la Universidad de La Salle se le considera como un

“espacio humanizado, es decir, como la construcción social, cultural, política y económica humana donde se asientan las comunidades para definir su existencia, sus relaciones con los demás y con la naturaleza. (...)”

“El territorio se construye entonces en las relaciones sociales, en la producción y en las definiciones políticas e institucionales de las sociedades que habitan espacios geográficos concretos. Se trata de los espacios habitados y caracterizados por la cultura, por las formas de entender y comprender las dimensiones humanas y no humanas, los ecosistemas y, en general, cómo estos se mezclan para permitir su coevolución.” (Beltrán *et al.*, 2011, p. 33)

En términos antropológicos, el territorio no es el espacio físico, sino

“una construcción cultural donde tienen lugar las prácticas sociales con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de reciprocidad, pero también de confrontación. Dicha construcción

es susceptible de cambios según las épocas y las dinámicas sociales.” (Nates, 2010, p. 211)

Desde esta perspectiva, no existe un territorio en sí, sino que el territorio (o la territorialidad que le da origen) existe para determinados actores sociales. Por otra parte, el uso social de un territorio se concreta en dominios culturales, incluyendo los relacionados con las actividades económicas, los vínculos de parentesco, la vida política, las vivencias espirituales, etc.

La relación entre espacio y territorio ha sido objeto de consideraciones teóricas afines y contrastantes. Desde una perspectiva geográfica, nutrida tanto por aportes brasileños y europeos como por experiencias regionales o territoriales en Colombia y reflexiones en torno a ellas, Montañez y Delgado (1998, pp. 122-123) establecieron las bases de una discusión conceptual que prosigue actualmente, al plantear que:

- “1. Toda relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado.
2. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.

3. El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción.
4. La actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual.
5. En el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.
6. El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial.
7. El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de acción ciudadana, solo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades.”

Un concepto genérico de territorio, elaborado posteriormente por uno de los geógrafos citados, sirve como punto de

partida para enfocar los procesos ordenadores de los sistemas territoriales en Colombia:

“Los territorios son sistemas relacionales complejos, construidos histórica y socialmente, que vinculan de manera dinámica a un sujeto social colectivo y, por lo tanto, político con un espacio histórico-geográfico determinado. Es en los territorios y desde los territorios que los animales humanos se construyen entre sí como sujetos biológicos, sociales, políticos y culturales, y establecen lazos histórico-geográficos entre ellos y con los animales no humanos, también lo hacen con la vida vegetal y con las demás formas y dinámicas del resto de la naturaleza. Es desde los territorios donde los humanos ejercen las relaciones vitales que le dan sentido a su existencia individual y colectiva.

(...) la dinámica de los sistemas territoriales puede ser leída desde sus componentes o nociones más simples, como son los procesos, las estructuras, las relaciones, las funciones y las formas territoriales. (...) los grandes ordenadores o desordenadores del territorio durante las últimas décadas no han sido las políticas públicas de ordenamiento territorial, expresadas con ese nombre en planes o esquemas de ordenamiento y otros instrumentos, y deliberadamente orientadas a estos fines. La ordenación o desordenación territorial real en el país

ha estado, ante todo, determinada por la dinámica de los grandes procesos sociales, económicos y ambientales que han tenido lugar en las últimas décadas. Estos procesos han estado, en general, asociados a la violencia y el conflicto armado, a las políticas económicas neoliberales del Estado, a las nuevas e inducidas normas ambientales, a la expansión de los espacios metropolitanos, a la expansión territorial corporativa y, en algunos casos, a la resistencia de ciertos movimientos sociales.” (Montañez, 2016, pp. 13-14)

Otros conceptos de territorio y territorialidad son propios de las distintas comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Algunos trabajos antropológicos han recuperado elementos de las concepciones ancestrales del territorio por diversas etnias colombianas, a partir de sus propios modos de vida, relaciones con la naturaleza y cosmovisión (vg. Agregado, 2006; Grueso, 2016). Aunque es posible identificar algunos denominadores comunes, los cuales contrastan con las concepciones tecnocráticas al respecto, el concepto de territorio y los significados de la territorialidad varían entre comunidades étnicas.

A partir de fuentes testimoniales se logra una aproximación a la comprensión del territorio y la territorialidad por parte de movimientos u organizaciones campesinas, y es posible relacionarla con la evolución de los planteamientos

académicos al respecto, especialmente en el campo de la geografía. Silva (2016) se refiere al surgimiento del concepto de territorio a partir del reconocimiento de la naturaleza relacional y procesual, múltiple y heterogénea de espacios construidos históricamente. Considera al territorio como conglomerado de redes, tramas y superficies, de relaciones, procesos y conflictividades. Alude a la pluralidad de actores, a sus interacciones y a la formulación de proyectos de futuro que dan sentido a su pertenencia al territorio, y a la adopción de los conceptos de territorio y territorialidad desde la experiencia campesina, al transitar desde reivindicaciones sectoriales o agraristas hacia la defensa del territorio y la afirmación del derecho a la autodeterminación. Considera a los movimientos campesinos como gestores de territorialidades alternativas a las territorialidades bélicas, y a la territorialización como un proceso de lucha y gestión democrática de los espacios sociales necesarios para dicha autonomía.

Un balance interpretativo de las diferentes aproximaciones conceptuales al territorio y la territorialidad por parte del sociólogo John Jairo Rincón (2012), preparado como documento de referencia para el Informe Nacional de Desarrollo Humano, exploró la pertinencia de diversos conceptos derivados de las discusiones y contribuciones internacionales al respecto y sus aplicaciones a la comprensión de los procesos territoriales en Colombia. Subrayaba, al hacerlo, las implicaciones del

reconocimiento de la multiculturalidad en la Constitución de 1991 y sus facetas socio-territoriales, especialmente en lo atinente a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. Se refería, asimismo, a la perspectiva integracionista que vincula aspectos sociopolíticos, económicos y culturales, así como a la existencia de territorios plurales por su diversidad, heterogeneidad y multiplicidad, y por la pluralidad de jurisdicciones o territorialidades parcialmente superpuestas que buscan legitimarse y configurar las relaciones sociales en los territorios. Consideraba que el concepto de territorio era necesariamente complejo por la complejidad de la realidad a la cual se refiere y que lo fundamenta. Afirmaba que la producción del territorio es un proceso social e histórico mediado por la conflictividad social, y que las dinámicas sociales de construcción y producción territorial transita entre ámbitos físico espaciales y dimensiones simbólicas, culturales e identitarias. Planteaba que a diferencia de las comunidades étnicas, las transformaciones sociopolíticas del país aun no han logrado el reconocimiento sociocultural del campesinado y de sus expectativas territoriales. Concluía, finalmente, que “uno de los mayores retos de nuestra sociedad en un contexto de conflicto, es el de permitir que las dimensiones culturales y sociales de la población tengan expresión espacial y territorial.” (Rincón, 2012, p. 129)

Un área de reflexión propia del contexto colombiano es la exploración de maneras de pensar o entender el territorio

desde el desarraigo y el desplazamiento forzado por la guerra y otras formas de violencia en el campo, en términos de las prácticas cotidianas que buscan reconstruir tanto la memoria colectiva como el proyecto social asociado a la esperanza o expectativa del retorno al lugar de origen. En diálogo con las experiencias de grupos desplazados y retornados, como también con la teoría y con varios conceptos académicos y vivenciales de territorio, la socióloga colombiana María Angélica Garzón propone una comprensión de éste a partir de las prácticas y experiencias sociales, de múltiples lugares y significados asociados a ellos, lo cual adquiere expresiones particulares cuando se retorna al lugar de origen después de haber sido violentamente desplazado de él. Entonces es necesario no sólo recuperar -en la medida de lo posible- lo perdido, sino reconstruir la territorialidad, que ya no será la de antes, sino una nueva, en la cual confluyen sucesivas experiencias y vivencias en más de un lugar. Así,

“el tránsito por el territorio se traduce en la práctica mediante la cual se construye el espacio y se significa el lugar. Esto, en el marco de unas condiciones estructurales que determinan el espacio, es decir, lo producen” (...)

“los procesos de retorno proponen una experiencia de construcción territorial que no se agota en la movilidad sino que ubica puntos fijos

a partir de los cuales se va tejiendo una red de significados, apropiaciones e identificaciones (...)

“volver al territorio significa por lo menos tres cosas: 1) enfrentarse con los fantasmas de la violencia, 2) reconstruir el tejido social y la vida cotidiana y 3) inscribirse en circuitos económicos e institucionales que determinan -produciendo- el territorio. En esa medida, el territorio del retorno es un territorio que se construye a partir de la (re) significación de la experiencia social.” (Garzón, 2011, p. 89)

La discusión tanto académica como social sobre políticas públicas y ordenamiento territorial ha evidenciado los contrastes entre la organización de las entidades territoriales reconocidas constitucional o legalmente y los territorios funcionales o culturales. El eminente sociólogo colombiano Orlando Fals Borda, conocido en América Latina especialmente por sus contribuciones relevantes a la elaboración del enfoque de Investigación Acción Participativa y quien participó activamente en la Asamblea Constituyente de 1991, cuestionó el ordenamiento político-administrativo establecido en el país y propuso una reagrupación territorial basada en la autonomía regional, el control ciudadano y una amplia participación popular en la toma de decisiones sobre el desarrollo.³⁷ Al hacerlo, expuso la inadecuación de

37. Dos obras de Fals Borda expusieron, durante los años noventa, sus planteamientos al respecto: *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, publicada en 1996, y *Acción y espacio. Autonomías en la nueva república*, publicada en el 2000.

la estructura departamental existente para atender las problemáticas de territorios marginalizados respecto de los procesos de desarrollo, como el Urabá antioqueño o el Pacífico sur vallecaucano, pero al mismo tiempo se pusieron en evidencia las fuertes reacciones y resistencias de las estructuras de poder departamentales a cambios como los propuestos (Castiblanco e Hincapié, 2016, p. 5)

Construcción de territorialidad, desterritorialización y reterritorialización en medio del conflicto armado y el tránsito al posconflicto

La duración y alcances geográficos del prolongado conflicto militar interno en Colombia, aunados al control espacial estable o fluctuante de guerrillas, paramilitares, agrupaciones de narco traficantes y bandas criminales, incidió fuertemente en la evolución de la territorialidad en zonas de guerra o de dominio territorial de grupos armados irregulares. Dichas organizaciones ejercieron poder sobre el espacio, sobre la población y sobre las autoridades e instituciones locales e impusieron o intentaron imponer la razón de su fuerza en territorios rurales estratégicos para sus propósitos. También hubo formas de resistencia, afirmación de los derechos e identidades territoriales, y esfuerzos por construir territorios de paz en medio de la guerra. Los impactos espacialmente diferenciados de las distintas formas de violencia sobre

los territorios rurales, sobre los tejidos sociales y sobre el arraigo de la población rural incidieron fuertemente en la vida de campesinos, indígenas y afrodescendientes. Muchos perdieron sus tierras, o incluso sus vidas, o se vieron obligados a emigrar. Todo ello dio a los conceptos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización significados particulares en el contexto colombiano.

Una obra colectiva (Herrera y Piazzini, 2006) abordó, mediante reflexiones teóricas y la interpretación de determinados procesos asociados a la violencia y el desplazamiento forzado, diversas maneras de entender la desterritorialización y reterritorialización, así como la transterritorialidad o multiterritorialidad. Se refirió asimismo a la comprensión de las espacialidades como formas de producción social del espacio; las ideas de territorio y lugar, y a las nuevas formas de construcción de territorialidad en los planos local, regional, nacional y transnacional.

El concepto de desterritorialización, en sentido general, alude a los cambios en las relaciones que conforman los territorios y el sentido de pertenencia, pero en Colombia ha tendido a relacionarse con los desplazamientos masivos de población rural, con la desposesión y con la pérdida de lazos comunitarios, del arraigo al lugar de origen y de la relación anterior con el entorno natural.

El retorno al lugar de origen, como posibilidad incierta, con la esperanza no

necesariamente realizable de recuperar lo perdido durante la guerra y el desplazamiento forzado, se nutrió de las memorias colectivas de los desplazados y de sus esperanzas compartidas. Los compromisos de restitución en el marco de los acuerdos de paz dieron mayor sustento a esas expectativas, potencialmente frustradas por las dificultades materiales, políticas e institucionales, y por la imposibilidad cultural de recuperar el modo de vida anterior tal cual.

La reterritorialización, que puede entenderse como re/construcción de territorialidades de nuevo tipo o en nuevos lugares, se ha asociado en Colombia al reasentamiento temporal en espacios principalmente urbanos, reconstruyendo lazos, redes, e identidades, y forjando nuevas modalidades de acción colectiva. Un estudio sobre la recomposición de territorios en el contexto del conflicto armado abordó la construcción territorial generada por la guerra y sus expresiones en los paisajes, en las prácticas territoriales, en los intercambios sociales entre pobladores y con los actores que se imponen por la fuerza, y en las distintas representaciones del territorio. Subraya finalmente las estrechas relaciones entre diferentes escalas territoriales en lo atinente al conflicto armado y la territorialidad; los cambiantes vínculos entre los actores involucrados, y la multidimensionalidad territorial, que en dichos territorios, “va mezclando sus expresiones económica, política, militar, ambiental y sociocultural, en voces, memorias y

vidas que se recomponen en el territorio habitado.” (Osorio, 2009 b, p. 17)

En el marco del proyecto de investigación “Desplazamiento forzado y territorio, interacciones y transformaciones”, de la Universidad Externado de Colombia, se abordó la problemática del desarraigo asociado a la desterritorialización y el reasentamiento de los desplazados, en la búsqueda de un nuevo lugar con el consiguiente proceso de reterritorialización. (Ocampo *et al.*, 2014) La desterritorialización se entiende, en dicho estudio, como un campo identitario construido en el territorio de origen transformado violentamente por acciones relacionadas con el conflicto armado y la expulsión de grupos de población. La reterritorialización se concibe como un campo relacionado con el proceso de reasentamiento en otro lugar bajo condiciones muy distintas a las del territorio de origen. En otro trabajo reciente, dicho equipo de investigación aborda “la territorialización en un marco natural y cultural de origen como proceso de significación del territorio y de sí mismo; (...) la desterritorialización como fractura de la identidad individual y colectiva; [y] la reterritorialización como reconstrucción del territorio y del propio lugar, reinventando el estar en el mundo” (Ocampo *et al.*, 2017, p. 2)

El concepto internacional de “paz positiva” como antítesis no de la guerra sino de las diversas formas de violencia, que se asocia asimismo a cambios sustantivos en las relaciones humanas,

adquiere connotaciones especiales en Colombia, y se relaciona con el reconocimiento y transformación de las condiciones que han dado origen a la conflictividad subyacente en el conflicto armado y en otras formas de violencia, y a un desarrollo integral e incluyente. (Barreto, 2014)

La sistematización participativa de una serie de Experiencias de Paz para la transformación de conflictos en diversos territorios (CINEP- Programa por la Paz, s.f.) identificó los distintos tipos de conflictividades y las estrategias aplicadas por los actores involucrados en su transformación. De ello pueden derivarse aprendizajes y apuestas organizacionales con miras a la implementación de los Acuerdos de Paz en los territorios.

Algunas reflexiones académicas (vg. Barreto, 2014) han subrayado la necesidad de transformar una cultura de violencia, fuertemente arraigada en la

sociedad colombiana tras medio siglo de conflicto armado, aunado a otras formas de violencia, por una cultura de paz, como una tarea fundamental en el período denominado de postconflicto. Esto se considera crucial para la sustentabilidad del proceso de paz, que requiere del involucramiento activo y apropiación de la población.

Los conceptos de des/re/territorialización, elaborados y aplicados en otras latitudes con significados distintos, sin que mediara necesariamente un desplazamiento violento, adquirieron un sentido particular en el caso de Colombia. Ello les dio una especial pertinencia, un alto grado de urgencia y una singular relevancia política. También limitó, de alguna manera, sus alcances, en la medida en que dejaron de considerarse otras facetas e implicaciones de los procesos de construcción de territorialidad, desterritorialización y reterritorialización.

9. Herramientas y elaboraciones metodológicas

Instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación, con el concurso de académicos e intelectuales, centros de investigación y programas para el desarrollo y la paz, han aportado propuestas metodológicas, herramientas e instrumentos para abordar problemáticas relevantes del desarrollo territorial y la construcción de la paz en Colombia. En esta sección se mencionarán brevemente algunas de ellas, agrupándolas por ejes temáticos principales en función de su pertinencia para la gestión social del desarrollo territorial, bajo las condiciones de este país. En las referencias bibliográficas se brindan los vínculos a sitios virtuales en los cuales

es posible actualmente acceder a la documentación correspondiente.³⁸

Ordenamiento territorial participativo y ascendente

La evolución constitucional colombiana, especialmente a partir de 1991, en lo atinente a las entidades territoriales, así como los procesos normativos al respecto, introdujo ciertos elementos que permiten flexibilizar en alguna medida dicha organización político-administrativa, incluyendo la posibilidad de que puedan asociarse varios municipios o reconocerse las “provincias” histórico-culturales, como también permitiendo la agrupación regional de varios departamentos. En las discusiones académicas y políticas al respecto se ha contrapuesto la “lógica del Estado

38. El PNUD aplicó creativamente en Colombia elementos de metodologías de gestión territorial validadas internacionalmente, incluyendo algunas elaboradas por el propio PNUD, y colaboró tanto con el INCODER como con ONG y grupos académicos locales para apoyar procesos de desarrollo territorial bajo condiciones difíciles en términos de la violencia y el tejido social. La Representación en Colombia del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), por su parte, ha generado ciertos índices de utilidad para conocer las capacidades organizativa e institucional, así como una Matriz de Priorización Participativa de Sistemas Productivos Locales y un Manual Operativo General (Moreno, 2014).

mo- dernizador y organizador” con la “lógica culturalista (que) construye el territorio a través de la reivindicación identitaria o la exigencia de derechos por parte de los actores sociales”, subrayando que el conjunto de políticas asociadas a la primera ha tendido a acentuar las desigualdades entre las regiones y entre las diferentes capas de la población, mientras que la segunda se asocia a procesos y estrategias de desarrollo ascendentes y participativas, incluyendo mecanismos endógenos de innovación, desarrollo a partir de iniciativas locales, acción colectiva y nuevas formas de gobernanza en las cuales la planificación parte de la base y “se crean formas político-administrativas que contribuyen a que las sociedades locales se autogobier- nen.” (Sánchez, 2011, pp. 21 a 25)

La elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en las entidades territoriales reconocidas constitucionalmente (principalmente los municipios y departamentos) se ha abordado como un proceso que debe involucrar a los grupos u organizaciones sociales de los territorios, además de los gobiernos locales, como un instrumento para su desarrollo sustentable y como una modalidad de planificación participativa para formular un “orden deseado” o modelo de territorio, para cuya realización efectiva es necesario tomar en cuenta la conflictividad existente. (Hernández, 2010) La metodología básica para los POT ha sido elaborada y supervisada en su aplicación por el Departamento Nacional de Planeación, y a nivel local se establecieron instancias consultivas con participación de la sociedad civil, aunque sin capacidad decisoria. A escala supramunicipal, algunos territorios han elaborado planes de desarrollo de manera participativa, y también se han realizado ejercicios de planificación regional del desarrollo.

Manejo del conflicto en procesos territoriales

Además de aplicar o adaptar en contextos territoriales diversos enfoques, métodos y técnicas para la resolución o transformación de conflictos, previamente validados en otros países latinoamericanos, Colombia ha tenido una especial necesidad de abordar creativamente la conjunción de diversos tipos de conflictividad en los territorios rurales, con expresiones frecuentemente violentas y secuelas perdurables que afectan gravemente al tejido social y dificultan la construcción de proyectos de futuro consensuados entre los actores territoriales. Para ello, ha sido necesario adaptar metodologías existentes e innovar mediante la generación de nuevas propuestas metodológicas, incluyendo algunas enfocadas en el manejo de los conflictos en procesos de gestión social del desarrollo territorial.

Un planteamiento crítico e innovador relativamente temprano fue aportado por Orlando Fals Borda (1998), al proponer una guía práctica en la cual se asociaba el reordenamiento territorial participativo a la resolución de conflictos al respecto. Tal como afirmaba en dicho texto, la recomposición territorial del país conllevaría necesariamente una reorganización del poder político en los planos nacional, subnacional y local, un mayor grado de autonomía de las distintas unidades territoriales, y una redistribución de la riqueza generada en los diferentes niveles.

Metodológicamente, Fals Borda proponía proceder paso a paso desde lo local (veredas y corregimientos) hacia los municipios, las provincias subdepartamentales (constituidas por municipios afines), los territorios indígenas y afrocolombianos,

y las regiones autónomas. Al hacerlo, debían reconocerse tanto las vinculaciones económico-sociales históricas como las emergentes, producto de las migraciones internas o “diáspora campesina”, de las dinámicas poblacionales y del propio conflicto armado. Planteaba asimismo la conformación de instancias de participación popular en las zonas reordenadas o “zonas de paz” en las cuales fueran restableciéndose de manera estable la presencia estatal y las condiciones para su gobernabilidad democrática.

Para la reconstrucción de la gobernabilidad local y municipal, como también para la conformación de las provincias y la transición de departamento a región, Fals Borda propuso una serie de pasos o tipos de acciones a realizar en procesos de reordenamiento territorial participativo, que se resumen en el anexo 6 de este Cuaderno de Trabajo. Para manejar los conflictos asociados a este reordenamiento territorial para la paz, subrayaba los principios de democracia participativa y la filosofía de participación popular en la toma de decisiones, la importancia de liderazgos colectivos, y el papel de movimientos sociales y políticos locales y regionales que impulsaran las transformaciones requeridas y permitieran lograr las metas propuestas.

Propuestas y herramientas metodológicas derivadas de procesos y programas de paz y desarrollo territorial

Un trabajo conjunto del CINEP y dos entidades europeas, a partir de lecciones aprendidas entre regiones de Colombia, generó una decena de propuestas sobre la construcción de la paz desde las regiones (Unger y otros, 2014). Los autores

plantean que al ser Colombia un país de regiones, ello se ha expresado tanto en la dinámica del conflicto armado como en los esfuerzos de construcción de paz, que suponen dinámicas regionales específicas que trascienden las negociaciones en el plano nacional. Para ello proponen tres fases principales, a múltiples escalas e involucrando a todos los actores:

“Una paz duradera y sostenible requiere que la paz sea construida en distintas fases (exploratoria, de negociación, de construcción de paz luego de los acuerdos), en distintos ámbitos (local, regional, nacional e internacional) y por distintos actores (tanto los actores armados involucrados en el conflicto armado como los actores institucionales y civiles que no tienen responsabilidad directa en la confrontación armada).

(...)

Se requiere de una comprensión compleja del conflicto armado y de la construcción de paz en Colombia, lo que exige a la vez una apuesta metodológica por desarrollar estudios regionales que exploren y reconozcan las diferencias en los procesos de configuración regional y las variaciones de las acciones y relaciones entre actores sociales, económicos y políticos en los diferentes territorios del país.” (Unger y otros, 2014, p. 5 y 7)

Seguidamente, se derivaba un conjunto de lecciones y recomendaciones, unas enfocadas en el fortalecimiento de infraestructura política, social, económica y cultural para la paz y de los liderazgos requeridos para impulsarla, y otras en el cumplimiento de asuntos necesarios tras la firma de los acuerdos de paz, incluyendo la garantía y goce pleno de los derechos humanos y el desarrollo humano integral en las regiones.

Una reciente síntesis propositiva interinstitucional retoma aprendizajes del Programa Nuevos Territorios de Paz (PNTP) para formular un conjunto de recomendaciones sobre la construcción de desarrollo y paz en los territorios. (Briceño *et al.*, 2016)

Dicho programa ha generado, asimismo, una Caja de Herramientas para impulsar procesos de desarrollo y construcción de paz (Madrideos, s.f.). Las herramientas se agrupan en 13 categorías:

Categoría
Herramientas de diagnóstico
Fortalecimiento de organizaciones de base
Fortalecimiento administrativo y financiero de organizaciones de base
Fortalecimiento productivo de familias y organizaciones de base
Fortalecimiento comercial de familias y organizaciones de base
Asociatividad
Fortalecimiento de entidades territoriales y actores locales
Seguridad alimentaria
Tierras y territorio
Acceso a servicios financieros
Enfoque étnico
Dinámicas de construcción de paz y reconciliación
Espacios de participación e incidencia política
Gestión del conocimiento

Fuente: Madrideos, s.f.

La experiencia acumulada en sucesivos Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP) durante dos décadas -27 en total- ha permitido elaborar y validar una serie de principios y orientaciones metodológicas que se derivan de procesos territoriales que se desarrollaron en medio de la guerra y que pueden ser de considerable utilidad para la construcción de la paz en los territorios rurales durante el postconflicto. Barreto (2014) señala como

factores y elementos resultantes de dicha experiencia y de potencial relevancia para el postconflicto:

- El hecho de que configuran modelos de intervención territorial en zonas de conflicto, con líneas de acción concretas para la construcción de una paz duradera en esos territorios y con una metodología válida

para una aproximación a las causas profundas del conflicto y a las estructuras de exclusión.

- La apertura de una vía regional para la paz en Colombia, a partir de procesos sociales a nivel micro, con escalas y enfoques espaciales diferenciados, agendas locales y regionales de paz, y participación activa de las comunidades y la sociedad civil organizada a partir de los territorios.
- Su integralidad y multidimensionalidad, abordando simultáneamente diversas áreas y componentes en la construcción de la paz, desde sus aspectos económicos, pasando por el fortalecimiento institucional, hasta la cultura de paz.
- La articulación de la cuestión de la paz con la del desarrollo, de manera que la inclusión económica y el desarrollo sostenible contribuyan a la construcción de la paz desde la base, generando espacios de economía lícita y oportunidades para la población campesina, y en particular para la juventud rural.
- La profundización de la democracia en los planos local y regional, con formas de gobernanza más participativas que involucren a la sociedad civil en la planificación territorial, con mecanismos de presupuestación participativa y rendición pública de cuentas.
- La creación de espacios locales en los cuales prevalece una cultura de

paz, con preponderancia de la solidaridad y la civilidad, como valores, sobre las dinámicas de la violencia.

- Un proceso de construcción de Estado y de Nación mediante la integración de territorios y sectores sociales históricamente excluidos o marginalizados respecto de la institucionalidad, la democracia y el desarrollo.

Una serie de documentos metodológicos relacionados con el Programa Nuevos Territorios de Paz propone abordajes y herramientas para diversas tareas en la gestión de este tipo de procesos, incluyendo las articulaciones entre actores y la construcción de agendas territoriales.

Para la articulación de actores en la implementación de políticas de desarrollo y paz, el PNTP proponen -a partir de un marco conceptual sobre políticas y enfoques de desarrollo, paz y reconciliación- un conjunto de lineamientos para una estrategia orientada a crear o fortalecer mecanismos de articulación de actores en el plano regional. (Oquendo *et al.*, 2016) Al respecto, se plantea, como punto de partida:

“Un mecanismo de articulación para la implementación de políticas públicas de desarrollo, paz y reconciliación debe construirse sobre los procesos sociales y agendas territoriales existentes y concretas, reconociéndolas y recogiendo. Esto quiere decir que la creación de un mecanismo que articule actores regionales no es un hecho espontáneo de las voluntades ni se da por decreto de una instancia de poder territorial o nacional.

Es, por el contrario, un dispositivo intencional que propicia confluencias de

actores de la Sociedad Civil y el Estado y que hace operativos sus intereses cohesionándolos en un propósito común, con planes de acción definidos, métodos y presupuesto.

(...)

El escenario que permite que el mecanismo de articulación implemente políticas públicas es la participación y el empoderamiento de las organizaciones de la Sociedad Civil, así como una arquitectura institucional acorde con ello. De este modo, lo que permite validar el proceso del mecanismo es la apropiación, por parte de sus actores, de las relaciones sociales y políticas de su territorio, materializando ejercicios reales de gobernanza colaborativa para transformar conflictividades presentes.” (Oquendo *et al.*, 2016, p. 11)

Los cinco lineamientos propuestos (para cada uno de los cuales se sugieren pautas claves a tener en cuenta) se refieren, respectivamente, a:

- La necesaria *claridad en el propósito del mecanismo de articulación* por parte de los actores territoriales, en términos de sus sinergias con miras a atender una problemática o conflictividad para generar paz, desarrollo y reconciliación, aun cuando no haya consensos finales sobre todas las cuestiones.
- Las *ventanas de oportunidad para la creación del mecanismo de articulación*, mediante la confluencia de condiciones asociadas a la comprensión de la problemática por parte de los actores territoriales, la proyección de posibles soluciones a través de políticas públicas, y las circunstancias concretas de la vida social y

política del territorio, incluyendo las creadas por el proceso de paz y la focalización territorializada de la implementación de los acuerdos.

- El *rol del agente dinamizador del mecanismo de articulación*, que cuente con suficiente legitimidad en el territorio, proponga acuerdos entre los actores y lidere la construcción de estrategias para impulsar el trabajo articulado, y que en representación de ese mecanismo pueda dialogar o hacer incidencia con el Estado, las organizaciones sociales y las empresas privadas
- La *organización y funcionamiento del mecanismo de articulación*, incluyendo su grado de formalidad; la flexibilidad de roles en su estructura organizativa; su apertura o naturaleza incluyente o excluyente; el método de trabajo en lo técnico y en lo pedagógico; la escala organizacional-territorial y grado de descentralización, y el establecimiento claro de reglas consensuadas bajo las cuales operará el mecanismo. El propósito del mecanismo ha de mantenerse a lo largo del tiempo, adecuándose de manera flexible a las circunstancias, y ha de promover ejercicios de construcción participativa de visiones prospectivas regionales o subregionales, y puede implementar metodologías de planeación y presupuestación participativas.
- El *balance, seguimiento y aprendizaje del mecanismo de articulación* para “examinar cómo va el mecanismo

para tomar decisiones de mejora del proceso de articulación con respecto al logro del propósito, el aprovechamiento de las ventanas de oportunidad, el cumplimiento del rol del agente dinamizador y la organización y funcionamiento del mecanismo.” (Oquendo *et al.*, 2016, p. 15)

Un encuentro entre técnicos y pobladores participantes en experiencias en NTP (Programa Nuevos Territorios de Paz, 2016), enmarcado en la estrategia de gestión del conocimiento de dicho programa y asociado al Sistema de Información de Desarrollo y Paz “El Armadillo” y a la Caja de Herramientas de los NTP, reconstruyó las modalidades de trabajo en cada una de esas experiencias territoriales y formuló una serie de conclusiones y recomendaciones sobre los aspectos más relevantes. Estos incluyen, entre otros, los relacionados con proyectos productivos y fincas integrales campesinas; seguridad alimentaria; tierras y territorio; gobernabilidad y participación ciudadana; fortalecimiento de las organizaciones sociales de base; y la construcción de una cultura de paz y reconciliación. También detalló los aprendizajes derivados de cada una de las experiencias territoriales, brevemente descritas, y abordó los factores que han favorecido u obstaculizado el impacto y sustentabilidad de los procesos, así como la cuestión de su replicabilidad.

Construcción de agendas territoriales de desarrollo y paz

Aunta y Barrera (2016) se refieren a la construcción de agendas territoriales,

como proceso generalmente conflictivo que enfatiza en la gestión permanente de disensos. Por ello es necesario reconocer, caracterizar y comprender los conflictos sociales, entendidos como situaciones en que determinados agentes (individuos o grupos) perciben tener intereses u objetivos incompatibles, expresan su desacuerdo y buscan movilizar apoyos o alianzas en un contexto de confrontación sostenida.

Para la caracterización de conflictos sociales, dichos autores parten de sus elementos constitutivos, reconocen su naturaleza dinámica y transformable, e identifican sus fases usuales (latencia, emergencia, escalamiento, estancamiento, negociación, construcción de pactos o acuerdos de compromiso, y posconflicto). Plantean, entonces, la necesidad de procesos de aprendizaje democrático en la gestión social de la conflictividad, a fin de que puedan resolverse por vías no violentas y contener su potencial disruptivo o desintegrador.

Para la construcción de Agendas Territoriales de Desarrollo y Paz (ATDP) proponen una metodológica flexible, sujeta a la apropiación social por parte de los diferentes actores, que incluye:

- *tareas exploratorias y de aprestamiento*, incluyendo la indagación acerca del contexto de la conflictividad y las motivaciones para emprender la construcción de una ATDP, así como un acercamiento interpretativo acerca del territorio y las agendas en marcha, los espacios formales e informales que puedan brindar apoyo material y simbólico para dicha construcción, y las capacidades locales para la regulación de conflictos;

- *reconocimiento de actores, agendas y escalas*, para identificar las organizaciones e individuos relevantes para movilizar una ATDP y sus interrelaciones, así como los asuntos que generan tensiones entre dichos actores o que pueden facilitar acercamientos entre ellos, y las distintas escalas de incidencia de los actores;
- *deliberación y concertación*, acorde con los ritmos y tiempos propios del territorio, para la gestión estratégica de varios elementos, incluyendo el manejo de las dinámicas de poder, cooperación y articulación; las capacidades reflexivas y de generación de confianza; la comprensión y abordaje de la multiculturalidad y el enfoque diferencial, y las capacidades técnicas (métodos innovadores para entablar diálogos y consensos cada vez más amplios, para la deliberación y la generación de confianza en el proceso y la búsqueda de posiciones integradoras) y ciertos recursos físicos y económicos para la sustentabilidad del proceso de diálogo.
- *posicionamiento y movilización* para construir un espacio de concertación y gestión de disensos, aprovechando los canales institucionales propios tanto de la democracia representativa (a través de representantes políticos locales, departamentales o nacionales) como de la democracia participativa (veedurías ciudadanas, consejos territoriales de planeación, etc.) y mediante la movilización pacífica (teniendo presentes sus costos y riesgos).

Los autores citados consideran como factores clave para avanzar en la construcción de dichas agendas, a partir del reconocimiento de sus altos niveles de incertidumbre e indeterminación:

- los *tiempos diferenciales de concertación*, sujetos a la disposición de los actores, a la duración necesaria de cada proceso, y a la multitemporalidad por los plazos y ritmos diferenciados entre actores;
- los *niveles de participación de la institucionalidad* a lo largo del proceso de elaboración de la ATDP, con un movimiento diferenciado y pendular en cuanto a la participación alta o baja de determinadas entidades;
- la *deliberación bien informada* a fin de reducir brechas de desconocimiento, disminuir la incertidumbre de los actores en cuanto al proceso, y generar seguridad y empatía entre las organizaciones e instituciones participantes;
- la *transparencia entre actores* en cuanto a sus agendas, para reducir la desconfianza y el individualismo en aras del interés público;
- el *diálogo permanente*, como proceso a lo largo del tiempo, marcado por los ritmos de conversación de los diversos actores, y
- la *gestión de conocimientos y aprendizajes*, identificando errores y aciertos, discutiendo alternativas, y construyendo una conciencia crítica del proceso de construcción territorial de desarrollo y paz.

Como instrumentos específicos, presentan en dicho documento, disponible en el sitio indicado, guías de observación de conflictos recurrentes; un procedimiento para la elaboración del mapa de actores y relaciones, y una tipología de actores y estrategias de facilitación y diálogo.

Innovación rural y emprendedurismo

Algunos aportes de grupos de investigación colombianos para el desarrollo, tanto universitarios como no gubernamentales, abordan de manera explícita la relación entre emprendedurismo e innovación y procesos de desarrollo de los territorios rurales.

El Grupo de investigación en gestión y desarrollo rural, de la Universidad Nacional (Parrado y otros, 2009) elaboró una propuesta metodológica enfocada en Núcleos de Emprendedores Rurales (NER) para el desarrollo rural con enfoque territorial, basada en experiencias impulsadas por ese grupo durante varios años con medio centenar de organizaciones en diferentes regiones de Colombia. Los NER son grupos de personas del territorio que realizan procesos innovadores en determinado aspecto pertinente de su contexto o problemática productiva o de servicios, a fin de mejorarla, y pueden estar conformados por diferentes actores territoriales. Metodológicamente se incorporan elementos de la investigación y planeación participativas, con aprendizajes y liderazgos colectivos, a partir de iniciativas generadas localmente y con un efecto multiplicador horizontal que tiene a convertir a los NER en factores de desarrollo en el plano territorial.

Un trabajo colectivo de la Corporación Latinoamericana Misión Rural, dirigido y escrito por Guillermo Solarte (2011) aborda la asociatividad asociada a la empresarización de productores rurales como punto de partida para los pactos territoriales. El propósito es transitar del proyecto productivo a un proyecto asociativo, y de éste a un proyecto territorial. La asociatividad se relaciona con el establecimiento de alianzas y vínculos interempresariales y acciones colaborativas con instituciones locales para agregar valor y generar innovaciones en bienes o servicios propios de cada territorio, como impulsores de su desarrollo, mediante asociaciones de productores. Para el proceso de empresarización se propone la identificación y conocimiento de los pequeños empresarios del territorio y un estudio de situación base, una estrategia de comunicación, un programa de fortalecimiento de capacidades y acompañamiento técnico. La propuesta parte de una comprensión del territorio como una red compleja de relaciones económicas, culturales, sociopolíticas y naturales, y afirma la necesidad de generar una estrategia de cohesión territorial mediante la construcción colectiva de pactos territoriales. Estos buscan crear redes de trabajo que articulen a diferentes actores de un territorio para planificar y actuar en forma coordinada, con objetivos comunes y mutuamente beneficiosos, a fin de impulsar el desarrollo del territorio. Las fases del proceso para construir y ejecutar pactos territoriales, que se detallan en el trabajo citado, son:

- Diagnósticos territoriales, con actividades de levantamiento de información primaria y revisión de

información secundaria para generar un inventario de capacidades territoriales e informes técnicos sobre potencial institucional y privado y sobre competitividad.

- Construcción de una Visión Compartida mediante diálogo, negociación y consenso, constitución del Núcleo Gestor del territorio, con su planeamiento inicial, y mesas de trabajo intersectoriales, y como productos adicionales un mapa de oportunidades de empresarización en el territorio e identificación de necesidades de formación de los actores.
- Estrategia de información, formación y comunicación, con el planeamiento respectivo y los eventos correspondientes.
- Construcción del modelo de Pacto Territorial, incluyendo la definición del territorio, los actores involucrados y sus roles, formalización del acuerdo, organigrama y asistencia técnica, para generar –además de los documentos correspondientes- escenarios futuros y planes estratégicos.
- Evaluación y seguimiento permanentes y participativos, con equipos territoriales para dicho propósito; sistematización y georreferenciación de la información; medición de resultados, y otras actividades para evaluar el proceso y generar alertas y recomendaciones.

Prospectiva territorial

El desarrollo conceptual, metodológico y práctico de la prospectiva en Colombia se conjugó con los grados de autonomía de las distintas entidades territoriales, con sus procesos de planificación, recursos propios y acompañamiento por parte de entidades técnicas o académicas para facilitar el desarrollo de la prospectiva territorial en el país. Metodológicamente, los avances más sustanciales se deben a los pioneros e impulsores principales de la prospectiva colombiana, Francisco Mojica (1991, 2005) y Javier Medina (1996, 2000). Además de introducir los aportes de la prospectiva estratégica y territorial francesa, generaron elaboraciones y aplicaciones propias, de considerable influencia tanto en este país como en el resto de América Latina. Directa o indirectamente, ambos promovieron la realización de estudios prospectivos departamentales y urbano-regionales, como también en empresas e instituciones de diversa índole. Produjeron, asimismo, ensayos metodológicos, síntesis interpretativas y planteamientos propositivos. Asesoraron a la institucionalidad pública tanto nacional como subnacional, y contribuyeron decisivamente a la conformación de equipos de investigación y centros de pensamiento prospectivo. Formaron, asimismo, a sucesivas generaciones de estudiantes de posgrado y capacitaron a grupos de trabajo que aplicaron sus conocimientos en empresas e instituciones, procesos de construcción de visiones de futuro y planes a largo plazo en diversos contextos.³⁹

La aplicación de los principios y conceptos básicos de la prospectiva, así como las

39. Otros trabajos individuales y colectivos pertinentes son: Medina, 2002, 2003; Medina y Ortegón, 2006; Córdoba, 2008; Medina y otros, 2014; Vargas, 2018.

orientaciones metodológicas generales para la realización de ejercicios prospectivos, transitaron desde el abordaje regional, que prevaleció inicialmente, hacia un enfoque propiamente territorial. (Medina, 2009. Cuadro 1) Con ello se desplazó el énfasis desde la entidad territorial o unidad político-administrativa como “contenedor” (la región como objeto de estudio) hacia el contenido del proceso de construcción de una visión de futuro en determinado territorio en cuanto sujeto de desarrollo. La prospectiva territorial puede realizarse a distintas escalas, incluyendo territorios transfronterizos o que pertenecen a distintas unidades político-administrativas (en función por ejemplo de flujos de inversiones, movimiento de personas, difusión tecnológica, etc.). Avanza desde una prospectiva-observación hacia una prospectiva-acción, en la cual se acompaña a los actores y tomadores de decisión en la solución de problemas. La prospectiva territorial tiende a ser más integral, participativa, y orientada a la acción ciudadana.

La institucionalidad pública colombiana, a través del Departamento Nacional de Planeación, ha incorporado la prospectiva territorial en su relación con la elaboración de planes a mediano y largo plazo, para lo cual ha establecido un conjunto de orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial. (DNP, 2010) En ellas plantea, entre otros aspectos, la necesaria articulación de las visiones de desarrollo departamental con otros procesos prospectivos, tanto nacionales como regionales y subregionales. Propone un conjunto de elementos conceptuales y metodológicos para una “planificación estratégica prospectiva territorial”, proceso en el cual se construye y operativiza una visión de desarrollo compartida y estrategias para hacerla realidad. A partir de una comprensión de las interrelaciones y estructuración espacial de los

elementos tangibles e intangibles del territorio se construyen escenarios y se definen acuerdos para avanzar en la dirección acordada entre los actores territoriales.

En el planteamiento metodológico del DNP se reconocen varios subsistemas territoriales interrelacionados: natural, construido, económico-productivo, social y político-institucional, y se busca una comprensión integral y evolutiva del sistema territorial que permita identificar los factores que lo estructuran y condicionan su desenvolvimiento futuro. El proceso de planificación territorial estratégica a largo plazo tiene un carácter político y técnico, y ha de movilizar cuatro tipos principales de instancias o actores: instituciones gubernamentales y organizaciones empresariales, sociales y académicas o técnicas. Sucesivas fases iterativas de este proceso se realimentan, enfocándose respectivamente en la creación de condiciones institucionales y técnicas; en la elaboración de un diagnóstico estratégica; un posicionamiento ante el futuro, y en una estrategia táctico-operativa. Las tareas específicas de cada fase se detallan en el anexo 7 de este Cuaderno de Trabajo, y la explicación de cada una se encuentra en el texto antes citado, disponible en la página web del DNP con el direccionamiento indicado.

Varias universidades departamentales o sedes de universidades nacionales en los departamentos han apoyado directamente procesos territoriales y de prospectiva y planificación del desarrollo en los departamentos u otras entidades territoriales. En lo atinente a la prospectiva territorial, específicamente, cabe mencionar especialmente al grupo liderado por Javier Medina en la Universidad del Valle y los encuentros periódicos organizados por la Universidad Abierta a Distancia, con participantes de otras universidades tanto públicas como privadas.

Medina, Mojica y sus grupos de trabajo o centros de pensamiento apoyaron conceptual y metodológicamente la realización de varios ejercicios departamentales de prospectiva y planificación a mediano o largo plazo. En el Valle del Cauca, región conformada por dos departamentos, condujeron sendos procesos con denominadores comunes en cuanto a los conceptos básicos y abordaje metodológico de la prospectiva en general, y la prospectiva territorial en particular. Hubo asimismo algunos elementos comunes y variantes en cuanto a los énfasis temáticos y actores involucrados, como también en cuanto a herramientas e instrumentos específicos. (Mojica y otros, 2013; Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva, 2013; Gobernación Valle del Cauca, 2015). Las principales acciones o tareas, con sus herramientas, se detallan en el anexo 8.

Un proceso de construcción de escenarios participativos en territorios colectivos del Caribe y Pacífico colombiano, al cual se hizo referencia en el abordaje académico de los territorios étnicos, aplicó un método de prospectiva estructural como herramienta de planificación para mejorar la capacidad de previsión y modelamiento del desarrollo futuro de las comunidades y territorios, en un contexto de alta incertidumbre:

“Para llevar a cabo el estudio prospectivo se llevaron a cabo 4 pasos puntuales: primero, se identificaron los actores claves para ser invitados a los diferentes talleres de participación; segundo, se identificaron, las diferentes variables que pueden afectar positiva o negativamente el territorio; tercero, se describieron las relaciones existentes entre las variables, y finalmente, se identificaron las variables claves sobre las cuales se deben proponer las soluciones inmediatas y en largo plazo. (...)”

Con base en la experiencia de investigación se pueden resaltar tres principales aportes del método de prospectiva. El primero, refiere a su visión holística en lugar de parcial y desintegrada. La prospectiva además de aspectos cuantitativos, considera aquellos de naturaleza cualitativa, permitiendo así una apreciación más completa; sus relaciones son más dinámicas y están basadas en estructuras evolutivas y no fijas o estáticas; su futuro es múltiple e incierto; lo más importante: su actitud hacia el futuro es activa y creativa y no pasiva o sencillamente adaptativa (...)

Segundo, en la prospectiva el futuro no lo construye el hombre individual, sino el hombre colectivo: los Actores Sociales. Estos son grupos humanos asociados a la defensa de sus intereses y que obran utilizando el poder que cada uno puede ejercer. Las tendencias (sociales, económicas, etc.) existen porque han sido el fruto de estrategias desplegadas por actores sociales, y si no hay rupturas de esas tendencias es porque el poder de los actores sociales no sido suficientemente fuerte para eliminarlas.

Finalmente, los resultados que se obtuvieron del ejercicio prospectivo resultan en insumos para la planificación territorial. La planificación es en este caso un elemento constitutivo de la prospectiva y que nace como respuesta a la necesidad de solucionar y enfrentar los desafíos que los habitantes y sociedades en conjunto tienen cotidianamente en sus continuas transformaciones. La prospectiva en definitiva permitió visualizar el modelo de desarrollo y ordenamiento territorial del futuro, mediante la construcción de escenarios, con la participación de los principales actores de la comunidad.”(Herrera, s.f. (a))

La prospectiva territorial, en general y en sus aplicaciones y elaboraciones colombianas, aborda al territorio como un sistema complejo y multifacético, con un conjunto de subsistemas interrelacionados e interactuantes, cuyas características y funcionamiento, evolución histórica y tendencias actuales es necesario conocer y comprender. Esto se hace mediante ejercicios que involucren activamente y en forma sostenida a los principales actores institucionales, sociales, empresariales y académicos, para identificar factores de cambio, valorar escenarios alternativos para el futuro del territorio, definir un “escenario apuesta” deseable y factible de alcanzar y una estrategia para lograrlo, movilizándolo para ello voluntades, esfuerzos y acciones colectivas en un proceso planificado y ampliamente participativo. En este proceso es fundamental la capacidad de innovar, generando creativamente opciones para transformar la realidad actual del territorio en sus múltiples facetas entrelazadas.

Cartografía social y SIG participativos

Ciertas herramientas metodológicas usuales en la geografía, como la elaboración técnica y uso sistemático de mapas de diversa índole y los Sistemas de Información Geográfica (SIG), han tenido evoluciones y aplicaciones que involucran activamente a grupos e individuos sin formación geográfica en la construcción participativa de mapas y SIG para sus propios fines. Al respecto hay ya una literatura y experiencia internacionales relativamente amplias, y en Colombia se ha dialogado con ellas, adaptando a las condiciones del país y de sus territorios rurales la cartografía social y los SIG participativos.

Por cartografía social se entiende una modalidad participativa de representación de las variables importantes para cada territorio, a partir del conocimiento propio de la gente del lugar, con procedimientos cualitativos, orales y simbólicos, reconociendo los intereses de los actores territoriales y combinando el espacio percibido, concebido y vivido. Permite valorizar el conocimiento local o tácito sobre los lugares y su representación de manera complementaria con el conocimiento geográfico formal. Al facilitar la realimentación entre distintos tipos de conocimiento geográfico, contribuye a una gestión social menos jerárquica, más democrática y descentralizada, en las instituciones u organizaciones, incluyendo las relacionadas con el desarrollo territorial. En Colombia, las reflexiones al respecto por parte de un grupo de trabajo académico al respecto sugieren que “cualquier concepción sobre el espacio y su manejo está directamente relacionada con el concepto de territorio y sus implicaciones en el ejercicio del poder en la toma de decisiones”. (Barrera, 2009, p. 19) La cartografía social cuestiona los supuestos y métodos de la cartografía convencional, y para las comunidades negras del Pacífico y Caribe colombiano, en su esfuerzo por afirmar su territorialidad y lograr la titulación colectiva de sus tierras,

“los ejercicios de mapeo social han implicado para las organizaciones un ejercicio de memoria y de recuperación de las historias de poblamiento, de uso y manejo del ecosistema y de documentación de las formas de manejo de la propiedad. (...)”

Una metodología usada con las comunidades ha sido la contra-cartografía, lo que ha promovido una constante discusión con los mapas del Estado.

En el caso del Caribe colombiano, identificarse regionalmente en un mapa, para algunas comunidades

invisibilizadas social y administrativamente, como es el caso de San Cristóbal y Paraíso, genera un reconocimiento simbólico de su existencia, que es un paso importante en el fortalecimiento de su colectivo y en sus dinámicas de relacionamiento externo.

Esto permite a cada persona y al colectivo ubicarse en el lugar y repensar desde allí tanto su historia común, como sus vivencias y significaciones diferenciadas. Los mapas en esta zona han sido entendidos como un instrumento para planificar estrategias de defensa y sostenibilidad territorial, en un ejercicio que convoca a mujeres y hombres de diferentes edades para la apropiación simbólica y material del territorio cotidiano e inmediato; pero también de aquel que parece más lejano y difuso, que ha constituido su recurso colectivo vital." (Herrera, s.f. (b))

Los SIG participativos, como herramientas técnicas al servicio de la acción colectiva, buscan integrar el conocimiento de individuos o grupos locales con el científico-técnico, combinando herramientas informáticas para el almacenamiento, análisis y representación de datos georreferenciados con el involucramiento activo de las personas del lugar en procesos en los cuales se elaboran y aplican sistemas de información geográfica para conocer, comprender, tomar decisiones y actuar colectivamente. En Colombia, el grupo de investigación Espacio, Tecnología y Participación (Estepa), de la Universidad Nacional, ha trabajado desde 2006 sobre cuestiones relacionadas con los cambios en el concepto de espacio y su interpretación a lo largo del tiempo, el concepto de SIG y la representación (tanto euclidiana como no euclidiana) de variables y relaciones cualitativas y no cualitativas, y la generación de una cultura democrática y participativa de información espacial. (Barrera, 2009)

10. Consideraciones generales y aprendizajes sobre procesos territoriales y político-institucionales en Colombia

La complejidad geográfica, socioambiental y étnica de un país megadiverso, heterogéneo y fragmentado como Colombia genera una amplia gama de situaciones, identidades y trayectorias territoriales, con implicaciones relevantes para la construcción participativa de proyectos de futuro y estrategias de desarrollo de los territorios rurales. A ello se suma la existencia de entidades territoriales subnacionales con diversos grados de autonomía y de reconocimiento por parte de las instancias de planificación y presupuestación, de múltiples territorialidades construidas socialmente a lo largo de la historia y de importantes procesos de desarraigo y desterritorialización, incluyendo los provocados por el desplazamiento forzoso de millones de personas, como de reasentamiento y reterritorialización dentro y fuera del país. Todo ello se enmarca en medio siglo de conflicto armado con muy diversas expresiones territoriales, con el control de facto, continuo o fluctuante, de amplísimos espacios rurales por parte de distintas fuerzas insurgentes o paramilitares, entretejidas con el narcotráfico, y una ausencia relativa o absoluta en dichas zonas de la institucionalidad pública nacional.

Además de la violencia, el desplazamiento masivo y la desposesión, la situación descrita conllevó el ejercicio arbitrario y abusivo del poder en muchos territorios rurales y afectó severamente el tejido

social, minando la confianza y obstaculizando la acción colectiva en pro de su desarrollo. Aun así, en un creciente número de territorios rurales de Colombia, bajo condiciones muy adversas e inseguras, surgieron iniciativas bien diversas entre sí pero en las cuales se involucraron organizaciones de la sociedad civil para generar iniciativas locales de paz y desarrollo. De ellas, y de su articulación con procesos políticos e institucionales, con algunos logros significativos y grandes retos, tenemos mucho que aprender.

Con miras a una reflexión en perspectiva latinoamericana y a la identificación posterior de ciertos aprendizajes que podrían ser pertinentes para otros países y territorios, guardando las salvedades del caso y tomando en cuenta las diferencias de contexto nacional o local, compartimos seguidamente algunas reflexiones y posibles aprendizajes a propósito de los procesos político-institucionales y territoriales a los cuales se ha hecho referencia. La intención, aquí, es identificar aspectos de potencial utilidad para quienes impulsan o apoyan procesos en otros países y territorios del subcontinente, a partir de una reflexión sobre ellas, pues la tarea de sistematizar, valorar y aprender colectivamente de los procesos en el propio país o territorio, para mejorar la práctica social e institucional, corresponde a las organizaciones y entidades nacionales o territoriales correspondientes.

Inicialmente se hará referencia a los cuatro tipos de experiencias aquí reseñados, empezando por la del Sur de Córdoba que se estudió con mayor detenimiento y, de manera complementaria, se propondrán algunas ideas derivadas de la del Magdalena Medio, las Zonas de Reserva Campesina y los procesos apoyados por Corporación PBA. Finalmente, se sugerirán algunos aprendizajes y ciertas conclusiones de índole más general, sobre los aspectos de mayor relevancia y potencial interés para otros países y territorios latinoamericanos.

A propósito de la experiencia de gestión territorial en el Sur de Córdoba

La experiencia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en el Sur del Departamento de Córdoba, que abarca seis de sus municipios, también denominada como la Cuenca del Río San Jorge o Región San Jorge, sucedió en un momento importante de la historia del desarrollo rural en Colombia, cuando por iniciativa del PNUD y con la participación de intelectuales de este país, se realizó un análisis de la evolución histórica y características de su realidad rural. Este análisis demostró que la ruralidad tiene un profundo significado para el conjunto de la sociedad colombiana, tanto en su presente como su devenir histórico, como fue sustentado en el Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural. Razones para la Esperanza. (PNUD, Colombia, 2011) Este esfuerzo –precedido por otros para incorporar el enfoque territorial en las políticas públicas colombianas, a principios de este siglo, y con algunos antecedentes en la década de 1990- se dio en una coyuntura histórica especial con el proceso de las negociaciones tendentes a la finalización del conflicto armado sostenido entre el Estado Colombiano y las Fuerzas

Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), durante más de cincuenta años.

Desde la institucionalidad pública, con el trabajo coordinado por el Departamento Nacional de Planeación, su programa Misión para la Transformación del Campo Colombiano buscó definir los lineamientos de política pública para el desarrollo rural y agropecuario con horizonte a largo plazo que coadyuvaran a la transformación de la realidad rural, bajo un sentido de inclusión social y sostenibilidad. Esto debería orientarse principalmente a reducir las brechas existentes entre el “país urbano” y el “país rural”.

La convergencia de todos estos actores y factores creó las condiciones para que, a partir de los análisis realizados, se llegara a conclusiones importantes sobre la necesidad de asumir un enfoque de desarrollo rural que superara los principales errores y defectos de los enfoques anteriores, corrigiendo principalmente los siguientes aspectos:

- i. el desarrollo rural no puede ser asumido de una manera indiferenciada como si la ruralidad del país fuese única, uniforme e impulsada por los mismos factores y variables en sus distintos territorios;
- ii. la participación de la población rural en los procesos de desarrollo tendría que ser activa, como sujetos participantes en la toma de decisiones sobre la dicho desarrollo y sobre la priorización de inversiones públicas en los territorios;
- iii. el desarrollo rural ya no puede asimilarse con el desarrollo agropecuario, ni suponer que todos los demás factores se desprenden de este;

- iv. el desarrollo rural no se puede abordar exitosamente en una perspectiva de corto plazo;
- v. las relaciones entre el medio rural y el urbano tienen una importancia que no es marginal en las estrategias de desarrollo de la ruralidad y de la sociedad en su conjunto;
- vi. es necesario superar la concepción según la cual el medio rural por su naturaleza es pobre, atrasado, sin posibilidades de emprender procesos creativos e innovadores de desarrollo endógeno basado en sus fortalezas y riquezas.

El enfoque resultante de estos análisis críticos condujo a asumir en determinados ámbitos de la política pública colombiana el enfoque territorial del desarrollo rural, ya conceptualizado y experimentado en otras latitudes. En el marco de este proceso de asimilación el INCODER, con el apoyo del PNUD, tomó la decisión de ponerlo en práctica en dos territorios: el Sur de Córdoba y el Bajo Cauca Antioqueño.

Del diseño y ejecución del enfoque territorial del desarrollo rural en el Sur de Córdoba, tal como se ha ilustrado en el relato en este documento, incluyendo su contextualización, se pueden derivar las siguientes conclusiones:

- 1) Las condiciones de exclusión social, económica y política de la población rural del territorio, así como el imperio de la violencia, el abuso del poder y la falta de una institucionalidad democrática e incluyente,

resumen los grandes problemas que, en materia de desarrollo rural, enfrenta la sociedad colombiana.

- 2) La decisión de poner a prueba el enfoque territorial del desarrollo rural en este territorio, aun sin un respaldo suficientemente fuerte y estable de política pública, debido al momento especial de negociación con las FARC, constituyó una iniciativa audaz y visionaria.
- 3) Las condiciones de debilidad de la política pública e institucionalidad para el desarrollo rural del país, en una situación de transición de alta incertidumbre, limitaron la aplicación del enfoque, especialmente en las actividades de participación de la población, en el análisis profundo de sus problemas y en el diseño de las medidas tendentes a su solución. Esto estuvo agravado por las dificultades de transporte y comunicación de una población dispersa y lesionada en su tejido social. La desconfianza fue un factor que actuó negativamente en el proceso.
- 4) La existencia en el Departamento de Córdoba de un grupo importante de profesionales y dirigentes sociales comprometidos con los procesos de desarrollo, con experiencia y formación, permitió subsanar, en parte, el fenómeno social anteriormente señalado. Dicho grupo elaboró una rigurosa caracterización del territorio, aun en condiciones de una baja participación de la institucionalidad pública.

Esto permitió que los procesos de participación que se lograron concertar, relevantes por su magnitud y representación, permitieran identificar, analizar y conceptualizar las limitaciones estratégicas para el desarrollo incluyente y sostenible del territorio.

- 5) Con ese diagnóstico estratégico, se pudo avanzar en la formulación de una estrategia integral del desarrollo del territorio, siempre manteniendo una participación importante de los actores sociales. Dicho avance implicó la definición de cinco componentes estratégicos de actuación: i) ordenamiento social de la tierra y la propiedad, ii) transformación ambiental, iii) transformación económica para superar la pobreza y activar la competitividad del territorio, iv) estrategias para la transformación social, hacia la equidad, y v) estrategia para la transformación política. Estos componentes se completaron con la definición de tres ejes transversales, principalmente orientados a la creación de capacidades endógenas en el territorio y en sus partes constitutivas: educación, comunicación y gestión del conocimiento. Con ello, tanto los actores sociales participantes como la institucionalidad pública y las ONG facilitadoras lograron la estructuración de una estrategia de acción lógica y coherentemente estructurada, en correspondencia con el diagnóstico elaborado.
- 6) El grupo gestor del proceso, en conjunto con los actores sociales e institucionales seleccionados, avanzó en la identificación de proyectos estratégicos para el territorio, orientados hacia la generación de bienes públicos y la estructuración de propuestas de transformación del territorio, siempre en correspondencia con la estrategia establecida.
- 7) La experiencia se completó con dos acciones estratégicas importantes que posibilitarían su ejecución: la formación de una Red de Desarrollo Rural que le diera fortaleza y autonomía a los actores sociales participantes, y el diseño de un modelo de gestión interinstitucional e intersectorial para la ejecución del desarrollo rural. Este se estructuró en Mesas Temáticas en dos niveles o ámbitos de actuación: el regional y el local.
- 8) Con lo antes expuesto, se puede afirmar que aun en condiciones político-institucionales poco estables y con importantes debilidades, el enfoque territorial del desarrollo rural se puede aplicar en sus aspectos conceptuales y metodológicos, incluso en zonas de conflicto como lo ha sido el territorio del Sur de Córdoba. Pero su ejecución requiere una serie de condiciones importantes, tales como una sólida voluntad política de ponerla en marcha, una demanda ciudadana sólida y bien articulada, la expresión de dicha

voluntad política en determinaciones de política pública legítima y estable en el tiempo, así como la existencia de una infraestructura institucional fuerte, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Y un aspecto muy importante: la minimización de poder de veto de los poderes fácticos, tanto del territorio como de la Nación.

9) Lo anterior permitió poner a prueba metodologías, modalidades y técnicas para el desarrollo rural territorial, de tipo participativo, capaces de lograr la unidad dentro de la diversidad y la demostración de que se puede mediante ellas generar un clima de confianza. Esto se comprobó entre el inicio y la finalización de la experiencia de elaboración de la estrategia de desarrollo, al concertar intereses diversos bajo una mirada estratégica del territorio. También se constató la importancia de utilizar información confiable, la posibilidad metodológica de construir compromiso y el valor que tienen estos procesos para la creación de capacidades grupales entre los pobladores rurales.

10) El diseño que el Gobierno de Colombia ha realizado para la ejecución de la Reforma Rural Integral, mediante sus Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, tiene una importante coincidencia conceptual y metodológica con esta experiencia realizada en el Sur de Córdoba. Ello

tiene una especial relevancia, pues este territorio ha sido seleccionado como uno de los 16 prioritarios para poner en marcha la RRI. Las agencias de Renovación del Territorio, de Tierras y de Desarrollo Rural podrán contar con buenas condiciones de actuación si recuperan la experiencia y las personas, ONG, organizaciones sociales y gobiernos locales que participaron en ella.

En torno a la experiencia del Magdalena Medio

En un escenario regional marcado por el conflicto armado, la inseguridad ciudadana, el reclutamiento forzoso de jóvenes para la guerra, las disputas violentas por el control territorial entre fuerzas insurgentes, paramilitares y gubernamentales, acciones represivas de los distintos bandos contra la sociedad civil y sus organizaciones, y una débil presencia de la institucionalidad pública nacional, fue posible crear y sostener durante más de dos décadas un programa de desarrollo y paz en la región del Magdalena Medio. Este pudo generar y apoyar iniciativas para aminorar el impacto del conflicto armado sobre la población civil; avanzar hacia la construcción colaborativa de paz territorial basada en los derechos humanos y en el reconocimiento y abordaje de las condiciones que dieron origen a la guerra; conformar núcleos de pobladores para acciones colectivas de planeamiento y gestión del desarrollo, articular a las organizaciones existentes e impulsar redes intra e interterritoriales; promover el ejercicio pleno de la ciudadanía, y establecer el primer Laboratorio de Paz territorial en Colombia.

Ello fue factible por una combinación de condiciones y factores favorables, algunos de los cuales se mantuvieron a lo largo del período y fueron determinantes para la continuidad del proceso, mientras que otros coadyuvaron en determinados momentos. Ante la débil presencia e involucramiento de la institucionalidad pública nacional, una corporación religiosa –la Compañía de Jesús- y la iglesia diocesana cumplieron una función crucial al impulsar en forma sostenida el proceso, en conjunto con organizaciones locales y autoridades municipales. El liderazgo personal, espiritual e institucional y la capacidad de interlocución tanto con el gobierno como con las fuerzas irregulares de un clérigo brillante y comprometido –el jesuita Francisco de Roux- fue también decisivo. La capacidad de aprender de experiencias anteriores de organizaciones de base y de apoyarse en redes y grupos locales existentes, a pesar del debilitamiento del tejido social, fue relevante para lograr la participación efectiva y sostenida de la sociedad civil.

En la fase inicial, el interés de la Comisión de Derechos Humanos de una fuerte organización sindical y los recursos aportados por la petrolera estatal facilitaron la contratación de dos entidades nacionales, una de las cuales –CINEP- mantendría su interés en esta experiencia. Posteriormente se contó con apoyo financiero del Banco Mundial y luego de la Unión Europea permitió dar continuidad a acciones e iniciativas enmarcadas en el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. En cierto modo, y hasta cierto punto, varias instituciones, entidades y organizaciones de la sociedad civil, con apoyo de la cooperación internacional, solventaron parcialmente, durante un período, las ausencias e insuficiencias de un Estado nacional afectado por la guerra y por serias debilidades institucionales.

Varios aportes del PDPMM mencionados fueron determinantes en el desenvolvimiento exitoso y continuado de esta experiencia: el énfasis en valores positivos; la deslegitimación de la guerra, el fortalecimiento de la autoconfianza de la población para generar iniciativas de desarrollo y negociar su ejecución; la conformación de mesas de conciliación y espacios de interlocución; la profundización de la democracia local; la formación de nuevos liderazgos con fuertes raíces locales; la movilización y entrelazamiento de diversos tipos de redes sociales; la afirmación del sentido de identidad regional y la elaboración participativa de un proyecto de futuro común y una propuesta de desarrollo concertada, así como una metodología rigurosa e innovadora; la construcción del primer Laboratorio de Paz y principal referente para el resto del país en el diseño de modelos alternativos de paz y desarrollo tanto local como regional.

Todo ello hace que la experiencia del Magdalena, forjada en medio del conflicto armado, sea hoy un punto de partida obligado para reflexionar sobre los aprendizajes que pueden derivarse de ella para el posconflicto y para la dura tarea pendiente de construir efectivamente una paz sustantiva y sustentable en los territorios rurales de Colombia.

En lo atinente a las Zonas de Reserva Campesina

En un contexto de movilizaciones campesinas y cambios político-institucionales, durante la década de 1990, se normó el establecimiento de Zonas de Reserva Campesina, se conformaron con apoyo del INCORA las primeras ZRC en áreas de agricultura familiar y conflictividad agraria, y se elaboraron algunos planes de desarrollo, pero estos procesos territoria-

les fueron discontinuados por la pérdida de apoyo estatal en un nuevo contexto político. En el marco del conflicto armado, la presencia de la institucionalidad pública nacional fue limitada en esas y otras zonas de guerra, en las cuales prevaleció la presencia militar ya fuese del Estado, de fuerzas insurgentes o de grupos paramilitares. Paralela y entrelazadamente tendió a expandirse en algunas de ellas la producción y procesamiento de cultivos declarados ilícitos, y hubo fuertes disputas por el control de corredores logísticos para la guerra y el narcotráfico. Bajo tales condiciones, las ZRC fueron estigmatizadas y las organizaciones de sociedad civil, carentes de apoyo técnico y reconocimiento político, enfrentaron crecientes dificultades y situaciones adversas en términos de seguridad ciudadana.

La reactivación de las ZRC constituidas anteriormente y la conformación de otras nuevas, después de 2011, contó inicialmente con apoyo institucional y técnico por parte del INCODER, bajo convenios con organizaciones no gubernamentales y con algún apoyo de la cooperación internacional. Hubo avances conceptuales y metodológicos, se incorporó el enfoque territorial y se formularon o actualizaron participativamente planes de desarrollo a mediano o más largo plazo. Sin embargo, la clausura del INCODER interrumpió el apoyo de la institucionalidad pública a dichos procesos, y las nuevas entidades creadas para asumir de manera diferenciada algunas de sus funciones han demorado en establecer una efectiva presencia y acompañamiento técnico en dichos territorios. En el marco de las negociaciones y acuerdos de paz, la figura de las ZRC ha recobrado legitimidad y reconocimiento político-institucional, pero la coyuntura política actual genera incertidumbre acerca de las condiciones para su desenvolvimiento en los próximos años.

Los vaivenes en la disposición gubernamental de apoyar a las Zonas de Reserva Campesina, durante sucesivas administraciones anteriores, han provocado interrupciones en procesos de concertación y elaboración e implementación de planes de desarrollo a mediano o más largo plazo. En varios casos ha sido necesario revisar y actualizar planes que fueron formulados pero no ejecutados por falta de recursos, de acompañamiento técnico o de voluntad política.

La experiencia colombiana con las Zonas de Reserva Campesina sugiere que aun no ha logrado afianzarse una política de Estado al respecto, sino que el apoyo institucional, acompañamiento técnico y disponibilidad de recursos para la implementación de los planes de desarrollo de las ZRC han estado sujetos a los avatares y cambios de rumbo de las políticas públicas y de la institucionalidad nacional durante sucesivas administraciones. Desde la perspectiva del desarrollo territorial del país en su conjunto, es fundamental establecer e implementar de manera sostenida las condiciones político-institucionales para que esos y otros territorios en los cuales tiene un peso relevante la agricultura familiar puedan contar de manera estable con el reconocimiento, el apoyo técnico y los recursos presupuestarios para impulsar efectiva y eficazmente la ejecución de planes de desarrollo a mediano y largo plazo.

A partir de los procesos territoriales apoyados por Corporación PBA

En las experiencias de gestión territorial comentadas se implementó una metodología claramente elaborada para formular Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), con el

acompañamiento técnico de una organización sin fines de lucro, bajo convenios con la institucionalidad pública y con participación de grupos locales articulados en red y mecanismos de consulta con los municipios.

La metodología de Innovación Rural Participativa (IRP), desarrollada por Corporación PBA y aplicada también por otras instituciones en su acompañamiento a procesos territoriales, incorpora un abordaje integral de los procesos de innovación que contempla varias facetas entrelazadas. Estas son principalmente el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad; procesos económico-productivos y organizacionales; fortalecimiento de capacidades y empoderamiento; construcción de redes y alianzas; investigación participativa, y emprendimientos vinculados a cadenas de valor o a dinámicas económicas territoriales. Aun cuando se enfoca sobre todo en aspectos productivos, se inserta en una comprensión integral del desarrollo de los territorios rurales.

La metodología de trabajo y su aplicación en los territorios rurales, tanto para la IRP como para los PDRIET, ha permitido involucrar a los actores sociales, privados e institucionales en la elaboración de planes, propuestas y mecanismos innovadores para el desarrollo de esos territorios. También ha facilitado la movilización del apoyo de la institucionalidad pública nacional y subnacional, el involucramiento activo de universidades con presencia en dichas zonas, la participación de ONG y aportes de la cooperación técnica internacional. Todo ello ha permitido constituir sistemas territoriales de innovación y planes de desarrollo territorial, traducidos en proyectos e iniciativas concretas y con fuentes de financiamiento actual o potencial identificadas.

Acerca de la diversidad de experiencias territoriales en Colombia

En un plano más general, los procesos político-institucionales y territoriales reseñados anteriormente en Colombia, incluyendo las del Sur de Córdoba, Zonas de Reserva Campesina, Magdalena Medio y procesos de innovación apoyados por Corporación PBA y otras entidades, permiten extraer algunas consideraciones finales y sugerir ciertos elementos de aprendizajes que podrían resultar de interés o utilidad para procesos de gestión social tanto de las políticas públicas como del desarrollo de los territorios rurales, a partir de las experiencias colombianas aquí consideradas.

La complejidad y diversidad de las problemáticas y procesos regionales, territoriales y locales en Colombia, como también de las dinámicas político-institucionales, ha hecho que este país cuente con un conjunto variado y variante de políticas públicas, una institucionalidad que ha evolucionado y tendido a diferenciarse, y un valioso y heterogéneo acervo de experiencias en desarrollo territorial.

En medio de la guerra y de la inseguridad ciudadana, del narcotráfico y de la pugna entre guerrillas y ejército, paramilitares y bandas criminales por el control de territorios rurales y corredores logísticos, se han gestado experiencias de autoafirmación de los pobladores, declaratorias colectivas de neutralidad ante el conflicto, defensa de la vida de la población ante las amenazas contra ella, protección de los jóvenes contra el reclutamiento por los bandos en pugna, movimientos sociales abanderados de la paz, y esfuerzos por construirla desde las bases, desde lo local, desde el territo-

rio. Estos procesos han sido diversos en sus características y contextos, abordajes conceptuales y metodológicos, pero ricos en aprendizajes que adquieren hoy una especial relevancia.

Algunas de esas experiencias, como la del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, se han mantenido durante varios lustros con el apoyo de organizaciones y grupos locales, ONG, instituciones sociales como la Iglesia Católica, entidades públicas y agencias de cooperación técnica o financiera internacional. Otras, como las Zonas de Reserva Campesina, fueron establecidas por una decisión política, legislativa e institucional, pero luego quedaron desprovistas de apoyo estatal durante dos administraciones sucesivas por discrepancias políticas en torno a su naturaleza y función, para luego ser reactivadas en un nuevo contexto político. Varios procesos territoriales apoyados por la Corporación PBA en coordinación con Planeación Nacional han aplicado metodologías innovadoras y una propuesta en tres etapas, sintetizada en el Manual PDRIET para la formulación de Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial. Y la experiencia en el Sur de Córdoba, avanzada conceptual y metodológicamente, vio interrumpido el apoyo estatal en un momento crítico por la discontinuidad institucional, aunque actualmente se retoma al ser una de las dieciséis zonas priorizadas en los Acuerdos de Paz.

Acerca de la cuestión agraria y el desarrollo de los territorios rurales

La relevancia histórica y actual de la cuestión agraria y rural en Colombia, y su estrecha relación con las raíces y expresiones de la conflictividad rural y del

prolongado conflicto político-militar en este país, con múltiples actores, trayectorias y manifestaciones, han colocado a los esfuerzos por transformar las estructuras agrarias y promover el desarrollo de los territorios rurales en un sitio relevante en la agenda nacional. Movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales así como sucesivos gobiernos y diversas instituciones han explorado vías de solución. La academia y centros de investigación, la Iglesia Católica y otras entidades han hecho contribuciones a su comprensión y abordaje, y ambas cuestiones han estado presentes en el debate político y la opinión pública.

Pese a los ensayos de reforma agraria y a una serie de programas de desarrollo rural, a lo largo de medio siglo, aún están pendientes transformaciones indispensables, acciones sostenidas y eficaces e inversiones públicas necesarias. La presencia misma del Estado como proveedor de servicios públicos, para atender tanto las causas como las consecuencias de esta compleja situación con expresiones ambientales, económicas, sociales, político-institucionales y culturales, es también una tarea pendiente en muchos territorios rurales. Las estructuras agrarias y las hondas disparidades en el campo colombiano, como también entre el campo y la ciudad, han sido reacias al cambio. La violencia rural y sus secuelas, incluyendo el desplazamiento forzado de millones de pobladores, el reclutamiento de jóvenes campesinos y campesinas por grupos militares o paramilitares, la pérdida de vidas y posesiones, han agravado la pobreza rural, la desigualdad, el desarraigo y la emigración. Las agriculturas familiares campesina, indígena y afrocolombiana se han visto severamente afectadas, y la progresiva concentración de la propiedad o control de facto de la tierra, a escala sin precedentes, ha generado una sustitución creciente de la producción agrícola por la

ganadería extensiva en grandes explotaciones. El cultivo, procesamiento y tráfico de derivados de la coca y amapola, aunados a la minería ilegal y la extracción forestal, asociadas también a la violencia y al control del crimen organizado, han distorsionado las economías rurales y desincentivado la producción legal.

Sobre desigualdad y exclusión en los territorios colombianos

La exclusión socioespacial asociada a las expresiones territoriales de la violencia durante un prolongado conflicto armado como el colombiano, incluyendo los desplazamientos masivos de población rural, acompañados por su desposesión, acentúan procesos anteriores y continuados de exclusión y concentración de la propiedad rural. En la compleja transición de la guerra hacia el postconflicto cabe la posibilidad de que los procesos de restitución a las víctimas y las acciones para revertir la apropiación ilegal de sus tierras por parte de actores violentos conduzcan a una restauración de la situación previa a dichos desplazamientos y expropiaciones de facto, sin alterar sustancialmente las hondas disparidades históricas en la tenencia de la tierra y otras condiciones que generaron fuertes y persistentes conflictos agrarios, independientemente del curso de la guerra. La magnitud misma de la tarea de revertir algunas de las consecuencias más graves de la confrontación armada puede hacer que se posterguen nuevamente, por tiempo indefinido, tareas pendientes para lograr una mayor equidad e inclusión en el campo.

La diferenciación de espacios reservados para el campesinado y para las grandes explotaciones agrícolas, así como la realización de fuertes inversiones fundiarias y productivas en zonas anteriormente con-

troladas por fuerzas irregulares, pueden generar una suerte de segregación socioeconómica espacializada entre una agricultura empresarial en expansión, con grados de tecnificación y productividad crecientes, y un conjunto de agriculturas familiares heterogéneas pero generalmente menos tecnificadas, aunque más biodiversas y resilientes. Por otra parte, el hecho de que la ganadería extensiva predomine en amplias zonas aptas para la agricultura plantea el dilema de promover la intensificación del uso de la tierra en grandes propiedades o impulsar transformaciones que den origen a una estructura fundiaria y productiva más diversa en dichas zonas.

La pérdida de derechos ancestrales colectivos por parte de comunidades étnicas durante un conflicto armado como el colombiano, aunado a su desplazamiento forzoso de los territorios y lugares a los cuales estaban asociados sus modos de vida e identidad cultural, genera un nuevo tipo y grado de exclusión que es necesario revertir a la mayor brevedad. El reconocimiento constitucional o legal de esos derechos es un factor favorable, potenciado por sus reivindicaciones y esfuerzos de incidencia, algunas veces con apoyo de organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales defensores de los derechos humanos.

El ahondamiento de las brechas entre el campo y la ciudad, entre territorios rurales y al interior de estos, agravado por las consecuencias de una larga confrontación armada, afecta no sólo el bienestar de las familias y comunidades rurales, sino el desarrollo integral, equilibrado y sostenido del país en su conjunto. La reducción sustancial y perdurable de tales disparidades durante el postconflicto debe ser una prioridad nacional, para la construcción tanto de una paz duradera como de una sociedad más equitativa y próspera.

Respecto de la conflictividad agraria y el manejo del conflicto en los territorios rurales

Problemáticas irresueltas en el campo colombiano, subyacentes en conflictos agrarios y movimientos campesinos desde antes de la prolongada guerra interna y acentuados durante ella, se combinaron con los impactos directos de ésta sobre la población rural en territorios y corredores logísticos disputados por las fuerzas armadas regulares e insurgentes, paramilitares y crimen organizado. A ello se sumó el hecho de que la presencia efectiva del Estado colombiano en varias zonas del país fue, durante varias décadas, primordialmente militar y más bien esporádica, sin que la institucionalidad pública pudiese cumplir en esos territorios las funciones que le corresponden constitucional y legalmente. En algunos de esos territorios, otros actores armados ejercieron un control militar y político efectivo durante períodos sustanciales, controlaron directa o indirectamente a los gobiernos locales, y llegaron a ejercer algunas funciones estatales o paraestatales. Otros estuvieron en disputa continua o periódicamente, generando situaciones especialmente peligrosas para sus habitantes, quienes tuvieron que organizarse y tratar de incidir en las fuerzas beligerantes para que respetaran sus vidas y les permitieran desarrollar sus actividades productivas y sociales, como también para oponerse al reclutamiento forzoso de sus jóvenes por los bandos confrontados militarmente y para generar espacios de resolución pacífica de los conflictos.

Bajo tales condiciones, el manejo y transformación positiva de los conflictos adquiere una especial relevancia y urgencia, constituyéndose en algo vital para las comunidades y para los grupos organizados

de la sociedad civil. Esto le da un sentido y significado particular a la cuestión de la concertación entre actores territoriales y la interlocución con agentes externos al territorio, propia de la gestión social del desarrollo territorial. Ante la ausencia o fragilidad extrema del sistema judicial, el deterioro de los gobiernos locales y la muy débil presencia o real inoperancia de la institucionalidad pública nacional en el territorio, corresponde a los actores sociales tomar la iniciativa tanto de abordar y atender los conflictos normales y excepcionales que se generan en el territorio, como de explorar modalidades de gobernanza y gestión territorial viables bajo dichas condiciones.

Sobre el marco normativo general para el desarrollo territorial del país y sus expresiones institucionales

El referente constitucional y legal de las entidades territoriales y su gobernanza es relevante como marco conceptual y normativo para los procesos de desarrollo territorial y su articulación con los gobiernos locales individuales o mancomunados, las instancias de gobierno subnacionales y la institucionalidad pública nacional. Los avances conceptuales y normativos en la Constitución colombiana de 1991 en lo referente a derechos sociales, económicos y culturales, colectivos y del ambiente, así como sobre las finalidades sociales del Estado y el reconocimiento y protección de la diversidad étnica, lingüística y cultural de la nación colombiana, como también sobre la participación ciudadana, aunados a otras disposiciones de la Constitución, establecen un conjunto de principios orientadores para la gestión pública y la profundización de la democracia en Colombia. El abordaje constitucional de las entidades territoriales a múltiples niveles,

con flexibilidad para su agregación o desagregación mediante consulta popular, facilita la creación de provincias que agrupan a varios municipios de un mismo departamento, como también al establecimiento agregativo de regiones de planeación conformadas por varios departamentos. Las disposiciones constitucionales sobre los planes de desarrollo de las entidades territoriales y el Sistema de Planeación conformado por consejos territoriales y un Consejo Nacional de Planeación establecen directrices y normativas para la institucionalidad pública correspondiente y una vinculación directa entre los planes de las entidades territoriales y el Plan Nacional de Desarrollo.

Traducir efectivamente los conceptos, principios y preceptos del texto constitucional atinentes a la conformación e interrelación de las entidades territoriales y sobre la planeación de su desarrollo en políticas públicas, transformaciones institucionales y programas eficaces para el logro de los objetivos o cambios propuestos es una tarea compleja, sujeta a los avatares de la política, y que puede requerir de un tiempo considerable y plantear retos importantes. En Colombia, durante los años noventa del siglo pasado, se dieron pasos iniciales al establecer los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y varias Zonas de Reserva Campesina, pero su funcionamiento efectivo ha enfrentado obstáculos difíciles de superar.

En Colombia, la normativa constitucional y legal para la planificación del desarrollo en las entidades territoriales, desde los municipios y departamentos hasta el plano nacional, reconoce su autonomía, por lo cual pueden y deben elaborar planes de desarrollo. En este contexto, el Departamento Nacional de Planeación asumió nuevas responsabilidades en lo atinente a los consejos territoriales de planeación en los munic-

pios y departamentos, como también en la regionalización del plan nacional de desarrollo y el presupuesto plurianual correspondiente. Ello, aunado a la fuerte tradición colombiana en prospectiva y sus aplicaciones territoriales, ha contribuido a que el país cuente con procesos y productos de planeación con visión estratégica a mediano y largo plazo, construidos con participación de actores locales o departamentales. La experiencia colombiana muestra los alcances potenciales de la prospectiva y planeación territorial, en los distintos niveles de gobernanza, en el marco de un sistema nacional que brinda orientaciones metodológicas, y con mecanismos de presupuestación plurianual. La incorporación progresiva del enfoque territorial del desarrollo en la institucionalidad pública en general, en las instituciones responsables por el planeamiento en el plano nacional y en las distintas entidades territoriales puede facilitar su articulación con procesos de construcción participativa de planes de desarrollo orientados por una visión estratégica en territorios reconocidos de alguna manera por dicha institucionalidad pero que no corresponden a la división político-administrativa del país ni están previstos de manera explícita en el sistema nacional de planificación y presupuestación.

Por otra parte, especialmente en zonas conflictivas con una presencia relativamente débil o discontinua de la institucionalidad pública nacional, se han generado procesos territoriales relativamente endógenos, con coaliciones de actores sociales, privados e institucionales, algunos con asesoramiento de organismos de cooperación. En dichos procesos se han generado espacios de concertación, agendas compartidas e iniciativas específicas, e incluso estrategias o planes de desarrollo consensuados. Sin embargo, la ejecución efectiva e integral de éstos requiere de apoyo presupuestario y

técnico sostenido por parte de la institucionalidad pública nacional o subnacional. En Colombia, diversos tipos de arreglos institucionales en territorios permitieron la elaboración de planes o estrategias de desarrollo a mediano o largo plazo, pero se ha discontinuado el seguimiento a los mismos y se ha dificultado la realización de las inversiones públicas requeridas, por cambios y discontinuidades político-institucionales. Ciertas experiencias lograron mantenerse durante lapsos considerables gracias a financiamiento externo, pero sus alcances se vieron limitados por las condiciones asociadas a éste, y su proyección a futuro requiere del apoyo de la institucionalidad nacional. La gestión social del desarrollo territorial, a distintas escalas, y la implementación eficaz de estrategias y planes a mediano y largo plazo para impulsarlo, requieren de acompañamiento técnico sostenido y de inversiones públicas orientadas por dicha visión y planeamiento.

En torno a las implicaciones de la ausencia del Estado nacional en los territorios rurales escenario del conflicto armado y su control por fuerzas irregulares

En el marco del prolongado conflicto armado, el Estado colombiano no logró mantener una presencia efectiva ni brindar servicios públicos o cumplir funciones como proveer justicia y seguridad ciudadana en varias zonas rurales del país. El control estable de fuerzas irregulares sobre determinados territorios, durante períodos sustanciales, generó estructuras, funciones y acciones paraestatales ejercidas directamente o a través de autoridades locales controladas por una fuerza armada insurgente. En los territorios que estuvieron

bajo el control de las FARC durante varias décadas, se creó un aparato cuasi-estatal que estableció y ejecutó algunas políticas de diversa índole, así como ciertas funciones relacionadas con la gobernanza territorial. Esta situación, sui generis en América Latina por la duración y amplitud geográfica de dicho control territorial, sugiere la conveniencia de conocer y comprender, bajo las actuales condiciones de transición hacia el postconflicto, la naturaleza y alcances, logros y limitaciones de dichos procesos de gobernanza local bajo el control militar sostenido de un territorio por fuerzas insurgentes.

En territorios ocupados directamente por fuerzas armadas irregulares contrainsurgentes, con una débil presencia del Estado nacional, durante lapsos prolongados, éstas pueden controlar las estructuras de gobierno locales, condicionar la actuación de la institucionalidad pública, y reprimir activamente a los movimientos sociales. En el Sur de Córdoba y otras zonas de Colombia, fuerzas paramilitares –algunas de las cuales se originaron ahí– han controlado de hecho dichas estructuras de gobierno local, influido efectivamente sobre las acciones de ciertas instituciones nacionales o subnacionales, y atentado contra la vida y seguridad de activistas sociales. En estos territorios, como en los controlados anteriormente por la insurgencia, será importante saber cómo y hasta qué punto hubo procesos relativamente autónomos de gobernanza local y si fue posible o no dar continuidad a plataformas de concertación territorial e iniciativas para impulsar el desarrollo de dichos territorios.

Los territorios en disputa entre distintas fuerzas armadas irregulares, tanto insurgentes como contrainsurgentes, y las del Estado nacional, suelen tener altos grados de inseguridad ciudadana y ser especialmente peligrosos para las organizaciones

no gubernamentales u otras que apoyen procesos de construcción de paz desde los territorios, plataformas de concertación territorial e iniciativas para promover participativamente el desarrollo local. Aun así, como lo demuestran varias experiencias territoriales colombianas, es posible lograr avances importantes en términos organizativos y de construcción de proyectos de futuro, bajo condiciones muy adversas y riesgosas. Las modalidades de gestión social de dichos procesos, el papel de las organizaciones locales, las metodologías de trabajo y las formas apropiadas de apoyo por parte de agencias de cooperación, fundaciones y ciertas entidades nacionales, son aleccionadoras para quienes impulsan o acompañan procesos análogos bajo circunstancias difíciles en otras partes de América Latina. Conviene documentar, sistematizar y discutir en forma comparada esas y otras experiencias, para identificar aprendizajes de índole más general al respecto.

Respecto de las transformaciones institucionales para el desarrollo de los territorios rurales

La sustitución de políticas y entidades agraristas por otras enfocadas en el desarrollo territorial rural puede facilitar la adopción de un abordaje más integral de las problemáticas y potencialidades de los territorios rurales, a la vez que puede tender a perder relevancia la cuestión irresuelta del acceso muy desigual a la tierra. Cuando la entidad responsable por la reforma agraria es clausurada y se crea otra con la función de promover el desarrollo rural con enfoque territorial, como sucedió en Colombia cuando el INCODER sustituyó al INCORA, puede lograrse una

transición institucional más rápida y completa, en términos del enfoque, el personal técnico, los programas, la metodología de trabajo y los tipos de acciones en los territorios. Por otra parte, cabe la posibilidad de que se minimice o invisibilice la problemática de la concentración persistente y acentuada de la propiedad de la tierra, dejando irresuelto un factor importante en la desigualdad socioeconómica y en la disparidad de relaciones de poder en los territorios rurales, generador de conflictos latentes o declarados y frecuentemente asociado a violencia agraria y problemáticas que afectan la gobernanza territorial y alimentan insurgencias de base rural.

La desaparición subsiguiente de una institución con múltiples responsabilidades como el INCODER y el surgimiento de nuevas entidades responsables por algunas de ellas puede favorecer la realización diferenciada de funciones o tareas que requieren de abordajes distintos y de esfuerzos enfocados en ellas, con atención especial a determinados tipos de territorios y problemáticas. Por otra parte, conlleva una discontinuidad institucional y demoras inevitables en el proceso de conformación y puesta en marcha de las nuevas entidades, afectando asimismo la presencia efectiva de la institucionalidad pública pertinente en los territorios rurales. También plantea la necesidad de establecer mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional y de articulación de las acciones de las distintas entidades en los territorios.

Las discontinuidades institucionales por cambios en la conformación de las instituciones responsables por el desarrollo de los territorios rurales, con la finalidad de superar las limitaciones de la institucionalidad anterior o adecuarla a los requerimientos del país en una nueva fase, pueden conllevar la discontinuación del acompañamiento técnico y de la movi-

lización de recursos públicos en apoyo a ciertos procesos territoriales que han generado expectativas y planes, los cuales quedan entonces en suspenso o no logran realizarse. Esto, a su vez, puede generar desmotivación entre los actores sociales activamente involucrados en plataformas de concertación u organizaciones de gestión territorial y en la formulación de estrategias y planes de desarrollo e iniciativas o proyectos específicos. Ello puede conducir a su desmovilización, incrementar la desconfianza respecto de la institucionalidad pública, y hacer más difícil reemprender posteriormente las acciones colectivas necesarias para la gestión social de procesos de desarrollo territorial.

La débil presencia en los territorios rurales de la institucionalidad pública responsable por promover su desarrollo y la provisión de servicios públicos, así como sus limitaciones técnicas o financieras, pueden afectar significativamente su funcionalidad operativa y provocar vacíos o insuficiencias en el acompañamiento a procesos territoriales e interrumpir o revertir los avances logrados. Al ser necesariamente procesos a mediano y largo plazo, tales discontinuidades y debilidades en el apoyo de las instituciones del Estado atentan contra la implementación sostenida de estrategias y planes de desarrollo en los territorios rurales, y alimentan el cortoplacismo al cual pueden ser proclives tanto los gobiernos locales como las administraciones gubernamentales nacionales o subnacionales.

Acerca de las políticas públicas en el tránsito desde la guerra hacia la paz

Un acuerdo de paz entre la principal fuerza insurgente y el Estado que priorice o asigne un papel relevante a la atención

de la problemática rural y agraria, como el firmado a fines de 2016 por las FARC y el gobierno colombiano, puede mejorar localmente las condiciones para la gestión social del desarrollo territorial en la medida en que:

- se reduzca sustancialmente la violencia en los territorios afectados por el conflicto;
- se establezca una presencia efectiva de la institucionalidad pública responsable por el desarrollo territorial;
- se fortalezca el tejido social, las relaciones colaborativas y la acción colectiva sin temor a la represión o el asesinato;
- se restablezca la confianza de la sociedad civil en el Estado;
- se generen mecanismos de gobernanza relacional con involucramiento activo de los distintos actores territoriales;
- se impulse la formulación participativa de estrategias y planes de desarrollo, y
- se canalicen inversiones públicas sustanciales de manera sostenida en función de ellos.

Tal como ha sucedido en Colombia, un acuerdo de paz no asegura el fin de la violencia, ni la eficacia inmediata de la institucionalidad pública, ni el rápido restablecimiento de la confianza, ni la transformación a corto plazo de una cultura política vertical y excluyente, ni la pronta disponibilización de todos los recursos requeridos para atender las graves consecuencias negativas del conflicto armado, y abordar

las condiciones que contribuyeron a él. El proceso del actual post-conflicto, durante el cual persisten otros conflictos armados y surgen nuevas disputas entre disidencias de las FARC y otros grupos violentos por los territorios anteriormente controlados por las FARC, así como incertidumbres acerca del cumplimiento de lo convenido, será largo y difícil, y no se darán automáticamente ni de inmediato las condiciones requeridas para una gestión social normal del desarrollo territorial en ellos. Aun así, el acuerdo abre sin duda un espacio y tiempo de oportunidad para empezar a construir la paz en algunos de esos territorios y a gestar iniciativas que permitan mejorar sustancialmente la calidad de la vida en lugares que han sido escenarios de violencia y violación de derechos humanos durante décadas. Para ello pueden ser invaluableles las experiencias de gestión territorial de desarrollo y paz gestadas durante la guerra.

Al transitar desde las negociaciones para poner fin a la guerra hacia el post-conflicto y la construcción, compleja y retante, de las bases para una paz perdurable, es necesario realizar transformaciones sustantivas en los territorios escenarios de la guerra; en las condiciones socioambientales, económicas y políticas de sus pobladores; en las relaciones sociales y en las formas de resolución de conflictos y ejercicio del poder. Se requiere, asimismo, de un claro reconocimiento por parte de la sociedad colombiana acerca de las raíces y la naturaleza estructural de la problemática rural en este país, de la estrecha interrelación entre campo y ciudad, y de la relevancia del desarrollo de los territorios rurales para los procesos regionales y del país en su conjunto.

La negociación y firma de los acuerdos de paz con la principal fuerza insurgente, pese a las dificultades y problemáticas persistentes, crea condiciones más favo-

rables para reducir la violencia armada en el campo y para que el Estado colombiano pueda cumplir en esos territorios su función de prestar servicios básicos a la población, proteger su seguridad y promover su desarrollo.

La construcción de la paz, más allá de la finalización del conflicto armado, será un proceso largo y complejo, durante el cual será necesario realizar transformaciones importantes en la gestión ambiental; dinamizar las economías rurales especialmente en zonas de agricultura familiar, campesina e indígenas, y reconstruir el tejido social, las relaciones de confianza, los espacios de concertación entre actores sociales, privados e institucionales, y condiciones para que la acción colectiva pueda generar propuestas de desarrollo acordes con las necesidades de cada territorio. También habrá que cambiar la manera usual de gestionar las políticas públicas; fortalecer la institucionalidad en los planos nacional y regional, departamental, territorial y municipal, y avanzar hacia modelos de gobernanza relacionales, con participación activa y decisoria de la sociedad civil en conjunción con el Estado en cada uno de esos planos. Se requerirá, asimismo, de mecanismos y procesos de coordinación interinstitucional, concertación público-privada, y articulación entre los procesos locales y territoriales, subnacionales y nacionales.

La voluntad política del Poder Ejecutivo, en una administración específica, de impulsar el proceso de paz e implementar los acuerdos correspondientes, incluyendo la Reforma Rural Integral, puede erosionarse en la práctica por la resistencia de grupos de poder y el desgaste político creciente, las inercias o debilidades institucionales, el costo financiero y las dificultades en la gestión del financiamiento requerido. Además, puede resultar volátil o reversible

en un contexto político nacional altamente polarizado.

Sobre la construcción de la paz en los territorios rurales

A pesar de la guerra, y en medio de ella, es posible generar e impulsar en forma sostenida, incluso durante períodos prolongados en ciertos casos como el del Magdalena Medio en Colombia, iniciativas de paz desde y en territorios severamente afectados por el conflicto armado y las diversas formas de violencia asociadas a él. Estas pueden, incluso, traducirse en procesos de concertación entre actores territoriales, interlocución con las fuerzas armadas regulares e irregulares para defender espacios de actuación de la sociedad civil en el territorio, y propuestas o procesos para el desarrollo de éste y proyectos específicos para mejorar las condiciones de vida, capacidades y oportunidades de la población rural.

La plena realización de estrategias de desarrollo territorial a mediano y largo plazo requiere, sin embargo, de condiciones que permitan mejorar la seguridad ciudadana y fortalecer nuevamente el tejido social, involucrar activamente a los distintos actores territoriales tanto públicos como privados, y contar con acompañamiento técnico y recursos para invertir en proyectos estratégicos y procesos de largo aliento que impulsen de manera integral el desarrollo del territorio o territorios. Esto puede facilitarse considerablemente con procesos y acuerdos de paz, tanto locales como nacionales, especialmente si involucran a todos los grupos enfrentados, pero el mejoramiento sustancial y sostenido de las condiciones en cada lugar requerirá del fortalecimiento y presencia efectiva de la

institucionalidad pública correspondiente, de una clara y sostenida voluntad política nacional, y de sustanciales asignaciones presupuestarias plurianuales.

En relación con la persistencia de condiciones adversas en los territorios rurales durante el postconflicto y el surgimiento de nuevas oportunidades

La compleja aprobación, validación social y política e implementación de los acuerdos de paz con las FARC, a la vez que prosiguen los enfrentamientos con y entre otros grupos armados y sus disputas por el control de los territorios rurales y corredores logísticos, subraya los riesgos e incertidumbres durante un período de transición que tiende a prolongarse en medio de la polarización sociopolítica nacional. A ello se suma la persistente debilidad de la presencia institucional del Estado colombiano en muchos de esos territorios, las serias demoras en la realización de las inversiones públicas previstas o requeridas en ellos, y las reiteradas amenazas contra dirigentes de movimientos sociales, así como las violaciones de derechos humanos. Ello, a su vez, resalta la pertinencia actual de lecciones aprendidas en los laboratorios de paz territorial durante la guerra, en el sentido de que la paz real y concreta se construye en y desde los territorios.

Al mismo tiempo, es claro que los avances o retrocesos en la implementación de lo pactado en los acuerdos con las FARC y en decisiones posteriores del Estado colombiano, como también en las negociaciones con otros grupos armados, pueden generar condiciones nacionales y regionales más

favorables o desfavorables para la realización de procesos de concertación territorial y estrategias y planes, proyectos e iniciativas concretas para el desarrollo de los territorios que sufrieron los efectos más fuertes del conflicto armado y de la violencia asociada al narcotráfico.

La gestión social del desarrollo territorial y la realización efectiva de las estrategias y planes de desarrollo en los territorios rurales requieren de ciertas condiciones que será necesario crear o mejorar en caso de que se encuentre debilitadas o sean insuficientes para viabilizar la elaboración participativa y ejecución sostenida de esos planes, y que el Estado es responsable de promover a través de entidades, programas o mecanismos nacionales, subnacionales y locales. En el caso de Colombia, son relevantes, entre otras condiciones, el fortalecimiento del tejido social, el mejoramiento de la seguridad ciudadana, una presencia apropiada de la institucionalidad pública pertinente en los territorios, la descentralización presupuestaria y de competencias, la prestación efectiva de servicios públicos en los territorios, y el funcionamiento del sistema de justicia.

Acerca de la territorialización focalizada de políticas públicas en los territorios más afectados por la guerra

El énfasis, durante la fase inicial del post-conflicto, en los territorios más afectados por la guerra y en la atención prioritaria a las víctimas de ésta, incluyendo a los desplazados por la violencia y desposeídos por la apropiación ilegal de sus tierras, parece razonable y necesario, pero conlleva ciertos riesgos que conviene tomar en cuenta. Uno de ellos es que las políticas públicas para el desarrollo rural tiendan a

enfocarse principalmente en esos territorios, en la atención a las víctimas y en la restitución de sus propiedades, sin atender en esos mismos territorios las desigualdades y exclusiones históricas que fueron un factor en la génesis y desenvolvimiento del conflicto, y desatendiendo a otros territorios que lograron mantenerse relativamente al margen del mismo o fueron menos afectados por él. El Estado colombiano enfrenta con recursos insuficientes y un capital político gubernamental menguado, el reto mayúsculo de atender debidamente las necesidades perentorias de los territorios en donde sucedió la guerra, enfrentar las consecuencias de ésta y apoyar iniciativas de desarrollo en ellos, a la vez que debe abordar las raíces más profundas del conflicto en el campo colombiano e impulsar de manera cada vez más fuerte, integral y consistente el desarrollo de todos los territorios rurales del país.

La atención especial a la sustitución de cultivos declarados ilícitos, prevista en los acuerdos de paz y en el nuevo ordenamiento institucional que se generó paralelamente a las negociaciones con las FARC, es fundamental durante la fase inicial del post-conflicto. Ello se debe a la imbricación entre fuerzas armadas irregulares, producción cocalera campesina y narcotráfico tanto durante la guerra como en la actual transición, inconclusa e incompleta, hacia una situación que permita a los actores territoriales emprender la tarea de gestionar el desarrollo de los territorios rurales en condiciones de paz y legalidad, con un apoyo eficaz del Estado. Esta tarea, como la de transitar desde la terminación del conflicto armado y el silenciamiento local de los fusiles hacia una paz estable y duradera en la cual puedan movilizarse energías colectivas e institucionales para el desarrollo territorial, será larga y compleja, y enfrentará múltiples dificultades, nuevos tipos de conflictividad y riesgos que amenazarán su

continuidad. Habrá disputas de diversa índole en torno al rumbo de ese desarrollo, a la voluntariedad u obligatoriedad de la sustitución de cultivos y a las alternativas para generar ingresos, modos y medios de vida para la población campesina, y no se resolverán fácil ni rápidamente.

En torno a los arreglos institucionales en los territorios

Las modalidades organizativas, plataformas u otros arreglos institucionales para la gestión social del desarrollo territorial en Colombia fueron diversas en sus características, funciones, estatuto jurídico y composición. En las experiencias comentadas, hubo procesos organizativos centrados en las comunidades locales o veredas, municipios, provincias o subregiones de un Departamento, y territorios supramunicipales de varios Departamentos.

En las diversas Zonas de Reserva Campesina (ZRC) se aplicaron a partir de 2011 variantes de la metodología del INCODER. Las actividades realizadas incluyeron talleres veredales o comunales, procesos territoriales de evaluación socioeconómica y ambiental participativa, de cartografía social y de planeación participativa con diferentes horizontes temporales, priorización de proyectos por las comunidades y planes de inversión plurianuales. Los procesos fueron liderados por organizaciones sociales, contaron con apoyo técnico y financiero de INCODER, y se establecieron convenios con ONG o entidades sin fines de lucro. En una ZRC específica situada en el Magdalena Medio, una Mesa de Interlocución de la sociedad civil con instituciones estatales nacionales, regionales y locales, establecida once años antes, se reactivó en 2011, y en un proceso liderado

por dos organizaciones sociales representativas de esos municipios se establecieron núcleos veredales y se involucró a diversas asociaciones civiles.

En el área de influencia mayor del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio se conformaron núcleos de pobladores que fungieron como espacios de participación popular en el planeamiento y la gestión, articulando y movilizándolo a otras organizaciones existentes. Estos núcleos cumplieron entre otras funciones las de empoderar políticamente a la gente del lugar, declarar su neutralidad activa en el conflicto político-militar, y dialogar con los actores armados para oponerse al reclutamiento forzoso de jóvenes para la guerra. También se afirmó un conjunto de valores relacionados con la paz territorial, la convivencia y la solidaridad, y se impulsaron iniciativas económicas para generar oportunidades y mejorar las condiciones de vida de la población rural. A escala regional se elaboraron y ejecutaron proyectos como el Laboratorio de Paz, procesos para el fortalecimiento de la sociedad civil y para generar cambios institucionales, y procesos productivos ambientales en pro del desarrollo sostenible y la equidad.

En los territorios en los cuales Corporación PBA, en coordinación con Planeación Nacional, promovió procesos de formulación de Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), se realizaron asambleas territoriales o provinciales, se estableció un comité coordinador provisional, se conformaron comisiones de trabajo, se conformaron comités institucionales para la formulación de proyectos de innovación y proyectos de dimensión territorial, y finalmente se constituyó el comité coordinador definitivo de cada PDRIET o una Mesa de Integración del Territorio.

Lejos de existir una sola modalidad apropiada para la concertación entre actores territoriales, hay múltiples tipos de instancias posibles de acuerdo con las características, trayectorias, condiciones específicas y experiencias organizativas en los distintos territorios de un país, con su respectivo marco político-institucional para la gobernanza territorial, sus cambios en el tiempo y sus diferentes expresiones subnacionales o locales. En Colombia, como en otros países latinoamericanos, hay arreglos institucionales diferenciados entre los territorios indígenas y comunidades afrodescendientes, con determinados niveles de autonomía reconocidos constitucionalmente, pero además hay situaciones distintas en otros ámbitos territoriales, tanto por políticas públicas y definiciones normativas –vg. en el caso de las Zonas de Reserva Campesina– como por iniciativas endógenas, tales como los Laboratorios de Paz. A lo largo del tiempo, sucesivos abordajes derivados de la reforma agraria, con el INCORA, o de la institucionalidad para el desarrollo territorial, con el INCODER, promovieron distintas modalidades de organización social e interlocución entre el Estado y la sociedad civil en torno a problemáticas agrarias y rurales. Actualmente, las tres nuevas agencias creadas tras la disolución del INCODER exploran paralelamente distintas modalidades de relacionamiento con la población rural y sus organizaciones. Diferentes arreglos institucionales pueden ser apropiadas para los propósitos de iniciativas y procesos de desarrollo territorial promovidas en distintos momentos y contextos por entidades públicas o no gubernamentales.

La diversidad de arreglos institucionales en los territorios para promover su desarrollo y la posibilidad de contrastarlos entre sí pueden sugerir aprendizajes al respecto, inicialmente de manera tentativa por las disparidades en la información

disponible sobre las distintas experiencias. A ello se suman la heterogeneidad de las situaciones y dinámicas territoriales y los diferentes abordajes metodológicos de las instituciones públicas o privadas que apoyaron o acompañaron a dichos procesos. Sería deseable contar con sistematizaciones comparables que permitan extraer y fundamentar lecciones de índole más general.

Sobre aspectos conceptuales de la experiencia colombiana

Aunque los conceptos y principios básicos del enfoque territorial del desarrollo rural fueron incorporados gradualmente en las orientaciones generales de la institucionalidad pública colombiana, sirvieron de fundamento para directrices de planificación de las entidades territoriales y se aplicaron en algunas experiencias de gestión social del desarrollo territorial, su realización efectiva ha enfrentado múltiples dificultades por las debilidades y discontinuidades institucionales.

Las bases conceptuales del enfoque territorial estuvieron presentes, de diversas maneras, en experiencias de desarrollo y paz en territorios rurales, impulsadas principalmente por organizaciones e instituciones de la sociedad civil, con algún apoyo de ciertas entidades públicas y organismos de cooperación internacional. Dichos conceptos y principios generales fueron adaptados a las condiciones de cada territorio o región e integrados con otros enfoques y abordajes propios de los entes impulsores de dichas iniciativas o adaptados para atender los requerimientos diferenciados de territorios con distintas características e identidades, problemáticas y potencialidades. Ello permitió enriquecer tanto la práctica de la gestión social del desarrollo territorial como la reflexión comparada y la discusión teórica al respecto.

Determinados conceptos elaborados en otras latitudes, a partir de diversas disciplinas y experiencias, como los de territorialización, desterritorialización y reterritorialización, adquirieron connotaciones específicas en el contexto de este país. El peso relevante del prolongado conflicto militar interno y del control territorial por parte de fuerzas irregulares de diversa índole generó condiciones particulares. Estas fueron acentuadas por las distintas modalidades de violencia contra comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, por su desarraigo y desplazamiento masivo principalmente hacia centros urbanos, y por la expectativa del retorno, largo tiempo fugaz pero alentada recientemente por los acuerdos sobre restitución de tierras y reasentamiento de poblaciones rurales desplazadas por la guerra y el crimen organizado, la apropiación abusiva de sus tierras y el exilio forzoso de sus territorios de origen. Ello les dio a dichos conceptos una relevancia y sentido especiales, a la vez que tendieron a dejarse de lado en las reflexiones y debates sobre des/re/territorialización otras facetas, no relacionadas necesariamente con la desposesión y el desarraigo.

La particularidades de la sociedad colombiana, de su problemática rural y de los esfuerzos por construir espacios de paz en medio de la guerra han conllevado la elaboración y discusión tanto teórica como política de conceptos como los de territorios de paz y paz territorial, pertinentes también para el posconflicto y el largo proceso venidero de construcción de una paz estable y duradera en el país. En un sentido más general, se ha explorado la relación sinérgica entre desarrollo y paz a múltiples escalas, tanto locales o territoriales y departamentales o regionales como en el ámbito nacional. Se ha profundizado en la comprensión de los múltiples significados tanto del desarrollo territorial como

de la paz en los territorios, y se ha fundamentado teóricamente su relación indisoluble.

Respecto de los abordajes metodológicos de la gestión social del desarrollo territorial

Las estrategias y planes de desarrollo de los territorios rurales deben y pueden ser elaborados en forma ampliamente participativa, involucrando a los distintos actores territoriales, redes y grupos relevantes. Han de contar con el aval de los gobiernos locales y de las instituciones públicas pertinentes, e incorporarse en presupuestos plurianuales de inversión. Esto requiere de claridad conceptual y metodológica, voluntad político-institucional y disposición de las organizaciones, redes y grupos. También es necesario establecer mecanismos de planificación y presupuesto para esta tarea y tener un equipo técnico de apoyo con formación y composición apropiadas. Es fundamental que los directamente involucrados en representación de organizaciones, instituciones u otros actores puedan dedicar tiempo suficiente a lo largo de un período sustancial, cuya duración puede variar de acuerdo con las dinámicas locales.

Un riesgo importante al formular participativamente estrategias y planes de desarrollo es la generación y posterior frustración de expectativas de los actores, redes y grupos involucrados. Esto puede suceder si las condiciones político-institucionales o financieras cambian significativamente en sentido adverso o si la situación de seguridad en el territorio se deteriora al punto de dificultar o impedir la ejecución exitosa de los planes y proyectos.

La diversidad de situaciones territoriales y los cambios político-institucionales

en un país como Colombia dan origen a una serie de abordajes metodológicos espacialmente diferenciados y variables en el tiempo, con discontinuidades en el acompañamiento técnico y apoyo financiero a las iniciativas territoriales. A ello se suma la dispar presencia en las distintas regiones de la institucionalidad pública responsable por el desarrollo de los territorios rurales y la disputa por el control territorial entre el Estado, fuerzas insurgentes, paramilitares y crimen organizado. Todo ello genera situaciones complejas y cambiantes, algunas veces adversas y riesgosas, en las cuales se encuentran iniciativas surgidas en los territorios con un fuerte protagonismo de la sociedad civil, con apoyo de organizaciones e instituciones sociales, y otras en las cuales el Estado se involucra directamente o delega funciones, algunas veces en coordinación con agencias de cooperación internacional.

Por lo antedicho, las experiencias territoriales que han venido desarrollándose durante las últimas décadas en distintas zonas del país presentan una gama de enfoques y rutas metodológicas, con ciertos denominadores comunes y diferencias críticas que responden a las particularidades de cada proceso territorial, al momento y contexto político-institucional, y a las relaciones establecidas entre los actores territoriales y con las entidades públicas o privadas que apoyan o dan acompañamiento técnico a esos procesos. Ningún abordaje es idóneo para todas las situaciones y circunstancias, sino que es necesario diferenciar y definir de mutuo acuerdo la opción más apropiada y viable en cada territorio.

En cuanto a la participación de actores territoriales

Por la diversidad de situaciones y dinámicas territoriales, como también de los contextos político-institucionales y modalidades

de acompañamiento técnico, hay variantes significativas en la composición de las entidades y organizaciones participantes en procesos de concertación y elaboración de estrategias o planes territoriales. Las diferencias principales, en Colombia, guardan relación con el mayor o menor involucramiento de la institucionalidad pública nacional, más presente en algunos casos y débilmente representada en otros, ya fuese por las circunstancias de cada territorio en cuanto a la presencia efectiva del Estado y condiciones asociadas al conflicto armado, o por el momento político-institucional del país.

Los procesos territoriales comentados en esta síntesis interpretativa tuvieron en común la participación activa y por lo general preponderante de organizaciones de la sociedad civil. Esto a pesar de las muy diversas características y situaciones de los territorios, de los distintos momentos de inicio y diferentes duraciones de dichos procesos, y de que los mismos tuvieran o no acompañamiento por parte de la institucionalidad pública nacional, o fuesen apoyados por otras entidades, incluyendo fundaciones u ONG, instituciones religiosas o académicas, y agencias de cooperación. En todos los casos hubo grupos, asociaciones o movimientos sociales interesados en y dispuestos a involucrarse en iniciativas de desarrollo, aun cuando no siempre tuviesen un claro y sostenido apoyo del Estado colombiano.

En el Sur de Córdoba se involucraron, por parte de la sociedad civil, los Consejos Comunitarios y organizaciones representativas de los pueblos indígenas y comunidades negras, así como asociaciones de productores, juntas comunitarias, grupos de mujeres y –algo muy relevante en Colombia– organizaciones de víctimas del conflicto armado. En el Magdalena Medio se constituyeron núcleos de pobladores

como espacios populares de participación social en el planeamiento y la gestión territorial, los cuales articularon a su vez a otras organizaciones civiles. En las distintas Zonas de Reserva Campesina participaron activamente asociaciones campesinas y sindicatos de pequeños agricultores y de trabajadores, cooperativas y asociaciones de desarrollo integral, y se involucraron también, en mayor o menor grado, Juntas de Acción Comunal. En los territorios en los cuales la Corporación PBA impulsó la formulación de Programas de Desarrollo Rural Integrado con Enfoque Territorial (PDRIET) se buscó incorporar a diversas organizaciones comunitarias y de productores, a Consejos Comunitarios Afros y representantes de Comunidades Indígenas, a grupos de mujeres y jóvenes, a redes de comunicación comunitarias, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, como también a grupos académicos o universidades e instituciones sociales como la Iglesia, a través de la respectiva diócesis y grupos eclesiales de base o movimientos relacionados. La participación de la sociedad civil fue, pues, relevante en todos los casos pero varió considerablemente en cuanto a los tipos de organizaciones o grupos involucrados y el papel que desempeñaron.

Los gobiernos locales participaron en varios de los procesos comentados, pero no en todos ellos. En el Sur de Córdoba se involucró a las alcaldías y a las Unidades Municipales Agropecuarias de Asistencia Técnica (UMATAS). En el Magdalena Medio, la participación de los gobiernos locales fue más limitada. En las ZRC, la ley que estableció originalmente dicha figura había estatuido la obligatoriedad de su participación en la elaboración y ejecución de sus planes de desarrollo, y en varios de los procesos realizados posteriormente estuvieron involucrados de alguna manera. Sin embargo, cuando sus relaciones con

la sociedad civil estaban muy deterioradas no fue así. Y en los procesos apoyados por Corporación PBA se realizaron consultas municipales para conocer las expectativas, propuestas y prioridades de cada municipio, y se buscó incorporar a los alcaldes y concejales, como también a las asociaciones de municipios, aunque el grado de incorporación efectiva de los gobiernos locales varió de un territorio a otro. Esto sugiere que si bien en términos generales se consideró deseable y se procuró contar con la participación de autoridades locales y unidades técnicas municipales, y algunas veces había un imperativo legal al respecto, no siempre resultó viable, se dio en mayor o menor grado en distintos territorios, y varió también a lo largo del tiempo en un mismo territorio. Aun cuando en su grado y tipo de involucramiento sea variable, es necesario asegurar la participación efectiva de los gobiernos locales en procesos de formulación e implementación de planes de desarrollo territorial.

La participación de la institucionalidad pública nacional o subnacional fue muy diferente de un territorio a otro, y discontinua en el tiempo. En el Sur de Córdoba participaron, además del INCODER, el Departamento para la Prosperidad Social, las Gobernaciones y las Secretarías departamentales de Agricultura y Desarrollo Económico. Aunque el Estado colombiano brindó algunos recursos financieros y facilitó la concretización de financiamiento internacional en apoyo al iniciativas impulsadas por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, la presencia directa de la institucionalidad pública nacional en dicho proceso fue bastante limitada. En la primera fase de las ZRC el INCORA fue, por mandato legal, la principal entidad pública involucrada en su establecimiento, pero el Estado colombiano luego dejó de apoyarlas, lo cual frenó la implementación de los planes de desarrollo iniciales. Al

reactivarse dicha figura legal en 2011, el INCORA –con el aval del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- asumió la responsabilidad de apoyar la actualización de dichos planes, pero ese apoyo institucional se discontinuó al clausurarse esa entidad. Por lo demás, salvo por el apoyo de una institución pública subnacional o de alguna otra entidad gubernamental en determinada ZRC, el involucramiento directo de la institucionalidad pública colombiana en la elaboración e implementación de sus planes de desarrollo fue tangencial o inexistente, y su debilidad o ausencia fue un factor limitante. En los procesos apoyados por Corporación PBA se promovió activamente la participación de instituciones como el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior, Instituto Colombiano Agropecuario y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, así como de las Gobernaciones Departamentales y algunas Secretarías Departamentales. Varios de los procesos territoriales reseñados fueron promovidos directa o indirectamente –mediante convenios con entidades no gubernamentales- por la institución nacional responsable por el desarrollo agrario y rural, inicialmente INCORA y luego INCODER, y en otras por el Departamento Nacional de Planeación.

El contexto político-institucional del país, en general, y la situación de cada territorio en lo atinente al conflicto armado, la capacidad efectiva del Estado de cumplir en él su función promotora del desarrollo, la actuación de fuerzas irregulares y seguridad ciudadana, han incidido claramente en el mayor o menor involucramiento de la institucionalidad pública en distintos procesos de gestión del desarrollo territorial. Aun así, la incorporación del enfoque territorial en la principal entidad responsable por impulsar el desarrollo de los territorios rurales y su convergencia con la coo-

peración internacional en determinado momento permitieron generar una experiencia metodológicamente innovadora, con participación activa de organizaciones no gubernamentales y el apoyo de la academia.

En una región fuertemente afectada por el conflicto armado, como la del Magdalena Medio, ante la débil presencia de la institucionalidad pública nacional, la función impulsora y de acompañamiento al desarrollo de los territorios rurales fue asumida, durante un período prolongado, por una entidad religiosa comprometida con la pastoral social y los derechos humanos, que logró movilizar el respaldo técnico, académico y financiero de otras entidades locales, nacionales e internacionales. En otros territorios, el Estado tuvo una presencia intermitente en el apoyo a iniciativas de desarrollo territorial, que podría estabilizarse bajo las nuevas condiciones resultantes del acuerdo de paz con la principal fuerza insurgente, en la medida en que se resuelva positivamente la incertidumbre actual en cuanto a la continuidad de los avances en la ruta del postconflicto. En ciertos territorios, menos afectados por el conflicto armado, la institucionalidad pública ha delegado funciones en una entidad privada sin fines de lucro para promover iniciativas de desarrollo territorial y activación económica.

La delegación de ciertas funciones por parte del Estado nacional en determinadas instituciones u organizaciones no gubernamentales con capacidades demostradas y credibilidad en los territorios puede facilitar la realización de procesos organizativos locales y el involucramiento activo de la población. También puede viabilizar la creación de espacios o mecanismos de interlocución con actores armados y la negociación de condiciones que permitan lograr algunos avances o protecciones para

la sociedad civil en medio de la guerra. Sin embargo, la ejecución continuada de estrategias y planes de desarrollo integrales a largo y mediano plazo, construidos en forma participativa por la sociedad civil, requiere del apoyo sostenido por parte de la institucionalidad pública y de la realización de inversiones públicas orientadas por esa visión y planeamiento.

Cabe subrayar el papel relevante de entidades no gubernamentales como el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, la Corporación PBA, varias corporaciones regionales y diversas fundaciones privadas. En algunos territorios complementaron a la institucionalidad pública o asumieron la función principal de promover y apoyar técnicamente a los procesos territoriales, bajo convenio con entidades públicas. En ciertos casos, ante la ausencia relativa o débil presencia de las instituciones estatales correspondientes, en el contexto del conflicto armado, cumplieron determinadas funciones públicas y sustituyeron en alguna medida al Estado en la promoción del desarrollo de los territorios rurales, aunque sin la posibilidad de asegurar la continuidad del acompañamiento técnico y respaldo político-institucional a dichos procesos en el largo plazo.

El involucramiento del sector productivo empresarial (corporativo, familiar o asociativo) en los procesos de gestión territorial comentados fue en términos generales limitado e insuficiente. Aunque en ciertos casos se involucraron empresas privadas, fue más frecuente la incorporación de algunas cooperativas ubicadas en los territorios. Si bien es posible que empresas privadas de un territorio no estén dispuestas a participar de manera permanente en una plataforma u organización de gestión territorial, el involucramiento del sector privado –en sentido amplio– en la formu-

lación e implementación de planes de desarrollo territorial es necesario para que éstos sean cabalmente representativos y para que los planes tengan mayor viabilidad.

Acerca del tejido social y las redes

La cuestión del tejido social, importante en general para los procesos de gestión del desarrollo territorial, fue especialmente relevante en varios de los procesos reseñados, por los impactos directos del prolongado conflicto armado y de la presencia activa y sostenida de fuerzas irregulares en territorios rurales. Además de incidir negativamente en la seguridad ciudadana y provocar desplazamientos masivos de población, afectaron las condiciones para la realización de acciones colectivas y la capacidad de las organizaciones cívicas de operar normalmente. El contexto de confrontación abierta generó desconfianza al interior de la población rural, como también entre la sociedad civil y la institucionalidad pública, así como represión directa de movimientos sociales por parte tanto del Estado como de fuerzas insurgentes, grupos paramilitares y el crimen organizado. Ello hizo que la tarea de reconstruir, reparar o fortalecer el tejido social, las relaciones de confianza y colaboración, y las bases organizativas de la sociedad civil, se convirtiese en una necesidad prioritaria desde la etapa inicial de varios de los procesos comentados.

Aunque en términos generales al conformar plataformas de concertación se privilegió a las organizaciones formalmente constituidas, también se reconoció la existencia de redes sociales de diversa índole y su papel en la gestión del desarrollo territorial. En varios casos se propuso la

conformación de redes articuladoras de organizaciones locales, bajo distintas modalidades, y en otros se movilizó a redes existentes en apoyo a los procesos locales. Metodológicamente se abordó en algunas de las experiencias el análisis de las redes sociales, y también se planteó su función activadora de la participación en iniciativas de desarrollo e innovación en los territorios.

Aun bajo condiciones adversas por la violencia e inseguridad ciudadana, y en alguna medida por la gravedad de su impacto sobre la vida de la gente en los territorios afectados por el conflicto, pueden generarse iniciativas que movilizan a la sociedad civil. Algunas veces éstas han contado con apoyo de la cooperación internacional o de organizaciones no gubernamentales para impulsar procesos de construcción de paz y desarrollo en esos territorios. Es importante que la institucionalidad pública reconozca y apoye la continuidad y fortalecimiento de tales iniciativas, facilitando acompañamiento técnico sostenido y recursos públicos para financiar proyectos estratégicos priorizados por los actores territoriales en instancias de concertación y planes de desarrollo.

Las redes sociales, con diversos grados de formalización, cumplen funciones decisivas en la articulación de actores territoriales y el fortalecimiento del tejido social, en la incorporación de grupos con menor capacidad organizativa y de incidencia, en la construcción de plataformas de concertación territorial y la formulación e implementación participativas de estrategias y planes de desarrollo. Es necesario conocer y comprender sus características y dinámicas en cada territorio, identificar las más relevantes y potenciarlas para impulsar procesos de gestión social e innovación para el desarrollo territorial.

Sobre fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento en procesos de gestión territorial en Colombia

Para que los individuos y grupos históricamente excluidos puedan participar efectivamente, en condiciones de igualdad, en plataformas de concertación y procesos de gestión social del desarrollo territorial, es indispensable fortalecer sus capacidades individuales y colectivas, de liderazgo y organización, de gestión e incidencia. Ello les permitirá plantear y negociar con otros actores sus propuestas, agendas e intereses, de manera que se incorporen a las estrategias y planes de desarrollo, proyectos estratégicos e iniciativas específicas. De lo contrario, tenderán a perpetuarse las exclusiones e inequidades, por las relaciones de poder desiguales y las disparidades entre quienes participan en la construcción de la visión de futuro del territorio, del mapa de ruta para construirlo, y de los planes y proyectos.

Por las condiciones de violencia, inseguridad ciudadana, desplazamiento masivo y desposesión en muchos territorios escenario de guerra, se requiere de un esfuerzo sustancial y sostenido, intersectorial e interinstitucional, de común acuerdo con las víctimas y sus organizaciones, para atender no sólo las consecuencias materiales del conflicto armado sino también las subjetivas e intersubjetivas. Además de los programas diferenciados de atención a las víctimas de la guerra interna, es necesario fortalecer sus capacidades grupales e individuales para insertarse de lleno en los procesos de reconstrucción del tejido social, de la infraestructura, de la producción, de los mecanismos de gobernanza y de las dinámicas culturales en sus territorios, e involucrarse activamente en la formu-

lación e implementación de un proyecto de futuro y estrategia de desarrollo territorial.

El aprendizaje a partir de la propia experiencia colectiva en los territorios rurales y el interaprendizaje mediante intercambios con otros territorios, durante y después del conflicto armado, es fundamental tanto para el fortalecimiento de capacidades como para la construcción de nuevas comprensiones, conocimientos y abordajes metodológicos de la gestión social del desarrollo territorial bajo condiciones adversas por la violencia, inseguridad, desplazamiento y desposesión. Estos intercambios pueden realizarse inicialmente entre territorios cercanos, con otros de una misma región y con algunos más distantes con problemáticas afines, a través de redes o programas que faciliten su interacción. La documentación y sistematización de experiencias territoriales bajo condiciones adversas puede facilitar su discusión comparada, intercambios a distancia y visitas recíprocas para compartir y comentarlas con quienes impulsan o acompañan procesos en otros territorios dentro o fuera del país. Esto, a su vez, puede generar aprendizajes de índole general.

La intelectualidad comprometida con e involucrada en procesos de desarrollo territorial, los profesionales responsables por las políticas y programas correspondientes o que dan acompañamiento técnico en los territorios, los centros de investigación y desarrollo, programas de posgrado y universidades, pueden cumplir una función importante en el seguimiento y evaluación tanto de la formulación e implementación

de las políticas públicas como de los distintos procesos territoriales. Su contribución es relevante asimismo en la reflexión crítica y comparada al respecto, en la realización de elaboraciones conceptuales y metodológicas de índole más general, en la formulación de planteamientos propositivos y en los debates nacionales sobre el desarrollo de los territorios rurales y su relación con el desarrollo del país. Esta última función puede adquirir especial relevancia, como sucedió en Colombia, durante la negociación de acuerdos de paz entre el Estado y fuerzas insurgentes basadas en territorios rurales, y proyectarse mediante contribuciones sustantivas durante el post-conflicto.

Es deseable y posible lograr una vinculación orgánica en la gestión del conocimiento sobre el desarrollo territorial entre los aprendizajes derivados de las reflexiones colectivas de actores sociales, privados e institucionales en los territorios rurales, (como también de su discusión comparada mediante intercambios presenciales o a distancia), y los aportes de la academia, los centros de investigación para el desarrollo, los profesionales involucrados en el diseño y ejecución de políticas o programas para apoyarlo, y la intelectualidad inserta en procesos de gestión del desarrollo de dichos territorios. Esto requiere de una apertura al “diálogo de saberes”, de un reconocimiento recíproco de la validez del conocimiento del otro, y de una disposición a aprender y construir en conjunto nuevos conocimientos y comprensiones, conceptos y metodologías de trabajo.

Bibliografía

- ACVC (Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra); INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural); Programa de Desarrollo y Paz Magdalena Medio. 2012. Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra (ZRC-VRC). “Una Iniciativa Agraria De Paz”. Plan de Desarrollo Sostenible – PDS 2012-2022. Barrancabermeja, Colombia.
- Agregado, GA. 2006. El territorio y su significado para los pueblos indígenas. En Revista Luna Azul (Universidad de Caldas), no. 23, julio-diciembre, 2006, pp. 28-32.
- Albán, A. 2011. Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. En: Revista de Economía Institucional, vol. 13, no. 24, primer semestre de 2011, pp. 327-356.
- AMCOP (Asociación Municipal de Colonos del Pato); INCODER. 2012. Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas. AMCOP.
- Andrade, GI; Rodríguez, M; Wills, E. 2012. Dilemas ambientales de la gran minería en Colombia. En: Revista Javeriana, junio de 2012, no. 785, tomo 148, año de publicación 79, pp. 17-23.
- Arango, M. 1987. Esquema de políticas de reforma agraria en Colombia. Lecturas de Economía (Medellín), no. 23, mayo-agosto de 1987, pp. 197-220.
- Arango, M. 2014. La tierra en la historia de Colombia. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- ASOSUMAPAZ (Asociación Campesina del Sumapaz). 2013. Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina del Sumapaz (Bogotá D.C.) 2014 – 2030. Bogotá: s.p.i.
- Aunta, A; Barrera, VA. 2016. Conflictividades y agendas territoriales. Bogotá: Proyecto Estrategia de Gestión del Conocimiento, Posicionamiento y Sostenibilidad, Programa Nuevos Territorios de Paz; Redprodepaz. (Disponible también en Colección Guías para la paz territorial, documento no. 2. Bogotá: Redprodepaz, CINEP/PPP) Recuperado el 20 de junio de 2018 en: <http://www.jesuitas.org.co/conflictividades-y-agendas-territoriales-doc940>

- Balcazar, A; López, N; Orozco, ML; Vega, M. 2001. Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. Santiago de Chile: Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Barbosa, DM. 2018. Dinámicas de reterritorialización de las comunidades indígenas en la ciudad de Bogotá. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Especialización Estudios del Territorio.
- Barrera, S. 2009. Reflexiones sobre Sistemas de Información Geográfica Participativos (SIGP) y cartografía social. En: Cuadernos de Geografía: revista colombiana de geografía, no. 18. Universidad Nacional de Colombia.
- Barreto, JC. 2013. Política pública de ordenamiento territorial en Colombia: conflicto interno y gobierno de los bienes comunes. Tesis de Magister en Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Barreto, M. 2014. Preparar el post-conflicto en Colombia desde los Programas de Desarrollo y Paz: Retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. En: Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad (Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá), Vol. 9 No. 1, enero – junio de 2014, pp. 179-197.
- Barreto, M. 2016. Laboratorios de paz en territorios de violencia(s). ¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia? Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Bautista, S. 2017. Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. Revista Ciudad Paz-ando, 10.1, pp. 100-110.
- Bejarano, JA. 1988 a. Agricultura y desarrollo económico. Documento 01. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Agricultura.
- Bejarano, JA. 1988 b. Agricultura y transformación estructural. (Versión preliminar para discusión) Documento 02. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Agricultura.
- Bejarano, JA. 1988 c. Efectos de la violencia en la producción agropecuaria. (Versión preliminar para discusión) Documento 06. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Agricultura.
- Bejarano, JA. 1988 d. Anotaciones sobre la política agropecuaria. (Versión preliminar para discusión) Documento 07. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Agricultura.
- Bejarano, JA. 1989 a. Empleo y distribución de ingresos. (Versión preliminar para discusión) Documento 03. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Agricultura.

- Bejarano, JA. 1989 b. Agricultura y políticas macroeconómicas. (Versión preliminar para discusión) Documento 04. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Agricultura.
- Beltrán, LN; Bohórquez, JP; Pardo, LE; Ramírez, LF; Rendòn, JA; Sanabria, NJ. 2011. Territorio y desarrollo: bases conceptuales para la gobernanza local. En: Equidad y Desarrollo No. 16, julio-diciembre de 2011, pp. 9-51.
- Betancourt, AM (autora facilitadora). 2012. Recomendaciones y líneas de acción para la política pública de desarrollo rural en Colombia. KAS Papers, no. 17, diciembre de 2012. Fundación Konrad Adenauer.
- Briceño, LH; Torres, MC; Córdoba, AF; Le Blanc, J; Maldonado, DF. 2016. Construcción de desarrollo y paz: Aprendizajes y recomendaciones desde los territorios. Bogotá: Proyecto Estrategia de Gestión del Conocimiento, Posicionamiento y Sostenibilidad, Programa Nuevos Territorios de Paz; Redprodepaz.
- Caicedo, CJ. 2008. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia. Serie Desarrollo Territorial, no. 3. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Campos, G. 1991. Reforma agraria del proteccionismo a la apertura económica. Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural N. 27. Segundo Semestre de 1991, pp. 67-85
- Cárdenas, JC; Maya, DL; López, MC. 2003. Métodos experimentales y participativos para el análisis de la acción colectiva y la cooperación en el uso de recursos naturales por parte de comunidades rurales. En: Cuadernos de Desarrollo Rural, no. 50, 2003.
- Cardona, D; González, S; Zuluaga, S. s.f. Sistematización-Evaluación de los convenios de ISA y Ecopetrol con los Programas de Desarrollo y Paz 1999-2008. GTZ, ISA, ECOPEPETROL, Universidad Autónoma de Manizales y Cooperación República de Colombia – República Federal de Alemania.
- Carvahal, NI. 2011. Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia Cuadernos de Geografía: revista colombiana de geografía (Universidad Nacional de Colombia), vol. 20, núm. 1, enero-junio, 2011, pp. 21-28.
- Castaño, GE. 2009. Territorio, campesinidad y desterritorialización. En: NERA – Núcleo de Estudios, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Artículo del mes: diciembre de 2009. Disponible en: <http://www2.fct.unesp.br/nera/>
- Castiblanco, LS; Hincapié, JA. 2016. Formas asociativas territoriales: mecanismos para el reordenamiento territorial. Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 – 11 nov. 2016.
- Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva, Universidad Externado de Colombia. 2013. Estudio de Prospectiva del Cauca. Informe ejecutivo. Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva; Gobernación del Cauca; Compañía Energética de

- Occidente. Recuperado el 12 de julio de 2018 en: <http://cauca.gov.co/noticias/estudio-de-prospectiva-del-cauca>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2015. Grupos armados posdesmovilización (2006-2015). Trayectorias, rupturas y continuidades. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2015. Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. Centro Nacional de Memoria Histórica, Serie: Una nación desplazada. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica y otros. 2016. Tierra y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas.
- CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular)-Programa por la Paz. s.f. Sistematización participativa de diecisiete Experiencias de Paz en Colombia. Bogotá: CINEP/Programa por la Paz.
- CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular)-Programa por la Paz; Froederlijk Delen. 2016. Tierra y territorio en el departamento de Córdoba en el escenario del post-conflicto. Bogotá: CINEP.
- Congreso de Colombia. 1994. Ley 160 de 1994 (Agosto 3) “Por la cual se crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.
- Contraloría General de la República, Colombia. 2017. Informe de Resultados. Agencia de Desarrollo Rural – ADR. Actuación especial para evaluar la ejecución e impacto de los proyectos de adecuación de tierras en el período 2011-2015, por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER (Vigencia 2016).
- Contraloría General de la República, Colombia. Contraloría Delegada Sector Agropecuario. 2012. Informe de auditoría. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER. Proyecto PNUD – COL '3/044. Fortalecimiento técnico e institucional del INCODER y Proyecto Capital Semilla (Fase II) (Vigencias fiscales 2009-2010). Enero de 2012.
- Contraloría General de la República, Colombia. Contraloría Delegada Sector Agropecuario. 2013. Informe de auditoría. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER (Vigencia fiscal 2012). Junio de 2013.
- COOAGROGUAVIARE (Cooperativa Multiactiva del Guaviare); INCODER. 2012. Zona de Reserva Campesina del Guaviare. Plan de Desarrollo Sostenible 2012. Calamar – San José del Guaviare – El Retorno – Bogotá, DC: COOAGROGUAVIARE e INCODER.
- Córdoba, C. 2008. Proyecto de Futuro I. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Corporación PBA. s.f. Enfoque metodológico: La Innovación Rural Participativa. Bogotá: Corporación PBA

- Corporación PBA. 2017 a. Manual PDRIET para la formulación de Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial. Bogotá: Corporación PBA.
- Corporación PBA. 2017 b. Caja de herramientas para facilitadores PDRIET. Bogotá: Corporación PBA: <http://www.corporacionpba.org/portal/content/enfoque-metodologico-la-innovacion-rural-participativa>, consultado el 12 de junio de 2018.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). s.f. La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, Colombia: DANE.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2005. Necesidades Básicas Insatisfechas. Resultados Censo General del 2005. 30 de Junio de 2012. Dane.gov.co. Recuperado el 31 de Agosto de 2017, de https://www.dane.gov.co/files/censos/resultados/NBI_total_municipios_30_Jun_2012.xls
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2015. Boletín Técnico, 18 de mayo de 2015. Pobreza Monetaria 2015. Córdoba. (8 de Mayo de 2016). Dane.gov.co. Recuperado el 31 de Agosto de 2017, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2015/Cordoba_Pobreza_2015.pdf
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2016. Tercer Censo Nacional Agropecuario. Tomo II Resultados. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, Colombia: DANE.
- de Roux, F. 1999. El Magdalena Medio en el centro del conflicto y de la esperanza. Revista Controversia (CINEP), 2ª etapa, No. 174, junio de 1999, pp. 13-37.
- Díaz, AM; Sánchez, F. 2004. Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia. Documento CEDE (Centro de Estudios de Desarrollo Económico Facultad de Economía, Universidad de los Andes) 2004-18 ISSN 1657-7191 (edición electrónica), marzo de 2004.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación), República de Colombia. s.f. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos. s.p.i
- DNP (Departamento Nacional de Planeación), República de Colombia. 2003. Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios. Memorias del seminario nacional: "Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios", realizado los días 14 y 15 de mayo de 2003. Bogotá: DNP; PNUD; Agencia Colombiana de Cooperación Internacional; Corporación Andina de Fomento.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación), República de Colombia. 2010. Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial. Bogotá: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial. Descargado el 3 de julio de 2018 en: <http://www.almamater.edu.co/AM/index.php/archivo/item/orientaciones-conceptuales-y-metodologicas-para-la-formulacion-de-visiones-de-desarrollo-territorial-abril-2010>

- DNP (Departamento Nacional de Planeación), República de Colombia. 2018. Misión para la Transformación del Campo. Recuperado el 16 de junio de 2018 en <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación); Misión para la Transformación del Campo. 2014. Estrategia de implementación del Programa de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. DNP, Misión para la Transformación del Campo. Bogotá, Colombia: DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación); Misión para la Transformación del Campo. 2015 a. El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. DNP, Misión para la Transformación del Campo. Bogotá, Colombia: DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación); Misión para la Transformación del Campo. 2015 b. El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomos 1, 2 y 3. DNP, Misión para la Transformación del Campo. Bogotá, Colombia: DNP.
- Echeverri, R. 1999. Reseña sobre las conclusiones de la Misión rural, Colombia 1998. De la crisis a la convivencia: propuestas para el desarrollo rural. En: MAMACOCA. Conversaciones de Paz. Opciones para el desarrollo rural. Recuperado el 15 de junio de 2018 en:
- http://www.mamacoca.org/e_book_Compendio_rural/Resena%20sobre%20las%20conclusiones_de_la_Mision_Rural_1998.htm
- El Espectador. 26 de Agosto de 2013. Elespectador.com. Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/mercurio-el-agua-de-ayapel-articulo-442643>
- Espinoza, JO. 2006. La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro. En: Jiménez, LC (comp.). 2006. Región, espacio y territorio en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ingeniería. Departamento de Geografía. Recuperado el 10 de junio de 2018 en <http://bdigital.unal.edu.co/1534/2/01PREL01.pdf>
- Fajardo, D. 2012. Colombia: dos décadas en los movimientos agrarios. En Cahiers des Amériques Latines, 71, Dossier: Colombia, tierra de pelea: le(s) conflit(s) au coeur de la société, pp. 145-168.
- Fajardo, D; Salgado, H. 2017. El Acuerdo Agrario. Bogotá, D.C, Colombia: Ediciones Aurora.
- Fals Borda, O. 1998. Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos. Mamacoca. Recuperado el 24 de junio de 2018 en http://www.mamacoca.org/e_book_Compendio_rural/Orlando_Fals_Borda_guia_practica_ordenamiento.htm

- FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y ANT (Agencia Nacional de Tierras). 2018. Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación. Aportes para una adecuada aplicación de la Ley 160 de 1994, la Reforma Rural Integral y las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra. Bogotá: FAO y ANT.
- Flórez, C; Mosquera, J; Canal, A. 2012. Conflictos del territorio y restitución de tierras en Colombia. Revista Instituto de Altos Estudios Europeos. N°0, 7-21 http://www.anzoo.org/magazine/images/revista/RCZ_3d.pdf
- Forero, J. 2017. El Desarrollo Rural Territorial. Conceptos y retos para el posconflicto colombiano. En: Mutis, CA. 2017. Experiencias en desarrollo rural y extensión de la Universidad de La Salle. Bogotá: Ediciones Unisalle. Recuperado el 8 de julio de 2018 en: <http://observatorioruralunisalle.com/index.php/seguimiento-pol-rural/conceptos-y-planteamientos/93-informe-proyecto-psppdrt-1/file>
- Garay, LJ (director); Cabrera, M; Espitia, JE; Fierro, J; Negrete, R; Pardo, LA; Rudas, G; Vargas, F. 2013. Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Garcés, AR. Ordenamiento territorial y ambiental en territorios étnicos. El caso específico del suroccidente colombiano. En: Entorno Geográfico, n. 9, sep. 2016. Disponible en: <http://praxis.univalle.edu.co/index.php/entornogeografico/article/view/3635>>. Recuperado el 6 de julio de 2018.
- García, R. 2017. El territorio en los conflictos y la paz en los territorios: desterritorialización, desobjetivación y reconstrucción social. En: Piedrahita, CL; Vommaro, P; Fuentes, MC (editores). 2017. Formación para la crítica y construcción de territorios de paz. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, CLACSO y Editorial Magisterio, pp. 139-159.
- Garzón, MA. 2011. Andar los recuerdos: elementos para pensar el territorio desde los procesos de retorno de población desarraigada por la violencia. En: ENCUENTROS, no. 1, junio de 2011, pp. 83-94.
- Giraldo, OF; Lozada, RA. 2008. Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia Familias Guardabosques. Visión desde el enfoque del Desarrollo Territorial Rural. En: Revista Luna Azul (Universidad de Caldas) 27: pp. 60-74.
- Gobernación Valle del Cauca. 2015. Valle del Cauca. Visión 2032. Gobernación Valle del Cauca.
- Gobierno de Colombia; UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2017. Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Gobierno de Colombia- UNODC. Bogotá, Colombia: UNODC.
- Gobierno de Colombia; UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2017. UNODC. Recuperado el 29 de Agosto de 2017, de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

- González, F. 1999. Editorial. Revista Controversia (CINEP), 2ª etapa, No. 174, junio de 1999, pp. 5 a 10.
- González, F. 2014. Poder y violencia en Colombia. Bogotá: ODECOFI, CINEP, COLCIENCIAS.
- González Posso, C. 2013. La verdad en el abandono forzado y el despojo de tierras. Panel Diálogo de la memoria: Territorio y despojos. Centro Nacional de Memoria Histórica, el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. Alcaldía de Bogotá. Bogotá, Colombia: ACVPR, MINGA, Fundación Manuel Cepeda y FOS Colombia.
- González Posso, C. 2017. Coca no es cocaína ni el cocalero narcotraficante. Hacia la nueva política sobre cultivos prohibidos y drogas psicoativas. Bogotá, Colombia: INDEPAZ.
- González Posso, D. 2016. Desarrollo rural y reconversión productiva en la construcción de la paz. INDEPAZ, Observatorio de cultivos declarados ilícitos. Bogotá, Colombia: INDEPAZ.
- Grueso, JS. 2016. El territorio es la vida y la vida no es posible sin el territorio: la etnicidad afrocolombiana entre el ejercicio del territorio y el etnocidio del destierro/desplazamiento forzado. Tesis de maestría en antropología, FLACSO Ecuador.
- Guerrero, C; Herrera, J; Helo, E; Beltrán, A; Aramburo, A; Zapata, S; Arrieta, MJ. 2017. Derechos territoriales de las comunidades negras. Conceptualización y sistema de Información sobre la vulnerabilidad de los territorios sin titulación colectiva. Bogotá: Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales- Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Universidad Javeriana.
- Guerrero, L; Vargas, F; Herrera, L; Guerrero, J. s.f. El Programa de Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio. Colombia. Bogotá: Comunidad de Aprendizaje Comparte y Programa por la Paz, CINEP. Recuperado el 17 de noviembre de 2017 de <http://www.desarrollo-alternativo.org/documentos/CINEP.pdf>
- Gutiérrez, O. 2010. Desarrollo de la metodología Innovación Rural Participativa en la zona andina central de Colombia. En Agronomía Colombiana, vol. 28, núm. 3, pp. 525-533.
- Hernández, YT. 2010. El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? Cuadernos de Geografía - Revista colombiana de geografía, no. 19, 2010, pp. 97 – 109.
- Herrera, J. s.f. (a). Aportes del método de prospectiva estructural a la construcción de escenarios participativos sobre la seguridad de la tenencia de la tierra en territorios colectivos del Caribe y Pacífico colombiano. Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos, Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 30 de junio de 2018 en: <http://etnoterritorios.org/CentroDocumentacion.shtml?apc=x-xx-1-8&x=1683>

- Herrera, J. s.f. (b). Los mapas y las nociones de territorio: aproximación a partir de las prácticas de mapeo social a propósito de las políticas de restitución. Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos, Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 30 de junio de 2018 en: <http://etnoterritorios.org/CartografiaComunitaria.shtml?apc=p-xx-1-6x=57>
- Hurtado, LF; Moncayo, AD. 2015. El derecho al arraigo frente al desplazamiento forzado en comunidades indígenas en Colombia. En: Inciso n°17, 2015, pp. 153-161.
- Ibáñez, AM; Querubín, P. 2004. Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Documento CEDE 2004-23, Universidad de los Andes, mayo de 2004. Recuperado el 22 de junio de 2018 en: http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Doc-1761_2008926.pdf
- Ibáñez, AM. 2004 Génesis del desplazamiento forzoso en Colombia: sus orígenes, sus consecuencias y el problema del retorno. En: Coyuntura Social (Fedesarrollo) No. 30, junio de 2004, pp. 87-104.
- Ibáñez, AM; Querubín, P. 2004. Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Documento CEDE (...) 2004-23, Universidad de los Andes, mayo de 2004. Recuperado el 22 de junio de 2018 en: http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Doc-1761_2008926.pdf
- ILSA (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos); INCODER. s.f. Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina de Cabrera (Cundinamarca). s.p.i.
- ILSA (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos). 2015. La participación y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). La participación política de las comunidades rurales: Eje de construcción de los Nuevos Territorios de Paz, 3. Bogotá: ILSA y OIM.
- INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). 2011. Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial del INCODER 2010-2014. s.p.i.
- INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural); PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); Fundación del Sinú. s.f. Estrategia para el desarrollo rural territorial para el Sur de Córdoba. INCODER-PNUD-Fundación del Sinú. Montería, Córdoba: INCODER-PNUD-Fundación del Sinú.
- INCODER; ADISPA (Asociación de Desarrollo Integral Sostenible Perla Amazónica) y Humanidad Vigente. 2012 a. Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina Bajo Cuembí Comandante. Corregimiento Perla Amazónica. Puerto Asís, Putumayo Parte I. ADISPA.
- INCODER, ADISPA (Asociación de Desarrollo Integral Sostenible Perla Amazónica); Humanidad Vigente. 2012 b. Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina Bajo Cuembí Comandante. Corregimiento Perla Amazónica. Puerto Asís, Putumayo Parte II. ADISPA.

- INCODER; CDPMM (Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio). 2012 a. Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina Morales-Arenal PARTE I. s.p.i.
- INCODER; CDPMM (Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio). 2012 b. Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina Morales-Arenal PARTE II. s.p.i.
- INCODER; CDPMM (Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio). 2012 c. Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina Morales-Arenal PARTE III. s.p.i.
- INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural)-OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2011. Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial. Aspectos Conceptuales, Metodológicos e Institucionales del Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. Convenio de Cooperación Interinstitucional OIM-INCODER. s.p.i.
- INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural)-OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2012. El desarrollo rural con enfoque territorial. Perfil territorial de las áreas de desarrollo rural Marco Conceptual, Metodología, Instrumentos de Planificación. s.p.i.
- INCODER-PNUD. s.f. Documento modelo de gestión interinstitucional e intersectorial. INCODER-PNUD-COSORC/ASVIDAS-Fundación Sinú-Corporación Betanci. Montería, Córdoba: INCODER-PNUD.
- INCODER-PNUD. s.f. Formación y fortalecimiento de una Red de Desarrollo Rural Sur de Córdoba. INCODER-PNUD-COSORC/ASVIDAS-FUNDACIÓN SINÚ-Corporación Betanci. Montería, Córdoba: INCODER-PNUD.
- INCODER-PNUD. s.f. Modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para las subregiones de Bajo Cauca y Sur de Córdoba. Producto: fichas de proyectos productivos. INCODER-PNUD. Montería, Córdoba: INCODER-PNUD.
- INCODER-PNUD. s.f. Talleres de diagnóstico territorial participativo. INCODER-PNUD/COSORC-ASVIDAS/Fundación del Sinú/Corporación Betanci. Montería, Córdoba: INCODER-PNUD.
- INCODER-PNUD. s.f. Modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para las regiones Bajo Cauca y Sur de Córdoba. INCODER-PNUD. Montería: INCODER-PNUD.
- INCODER-PNUD. s.f. Modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para las regiones del Bajo Cauca y Sur de Córdoba. Diagnóstico regional participativo. INCODER-PNUD. Montería, Córdoba: Documento sin publicar.
- INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria). 1996. Acuerdo No. 024 de 1996 Criterios de selección de las ZRC (noviembre 25) "Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777

- de 1996 y se dictan otras disposiciones.” Recuperado el 31 de mayo de 2018 en: <http://humanidadvigente.net/acuerdo-no-024-de-1996/>
- Katz, M. 1999 a. El proceso metodológico del PDPMM. Revista Controversia (CINEP), 2ª etapa, No. 174, junio de 1999, pp. 75-87
- Katz, M. 1999 b. La construcción de lo público en el escenario del actual Magdalena Medio. Revista Controversia (CINEP), 2ª etapa, No. 174, junio de 1999, pp. 97-106
- Ladino, R. 2016. Patrones espaciales del conflicto armado en Colombia: 1985-2015. En: Criterio Jurídico Garantista, 10 (16), (enero-junio de 2017), pp. 20-41.
- Londoño, LA. 2008. Agricultura campesina y desarrollo rural. En: Revista Facultad de Ciencias Agrarias, Biotecnología en el sector agropecuario y agroindustrial, Universidad del Cauca. Vol 6, No. 1, 2008, pp. 78-86.
- López, J. 2003. Teorías y enfoques de desarrollo territorial. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, Programa de Administración Pública Territorial.
- Machado, A. 2000. El papel de las organizaciones en el desarrollo rural. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/machado.pdf>
- Machado, A. 2008. Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria. Informe Especial. En: Economía Colombiana (Contraloría General de la República), 309, 2008, pp. 66-74.
- Machado, A. 2013. Esbozo de una memoria institucional. La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Machado, A; Salgado, C; Vásquez, R. 2004 a. La academia y el sector rural 1. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado, A; Rubio, R; Ramírez, C; Fandiño, S; Suárez, G; Mesías, L. 2004 b. La academia y el sector rural 2. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado, A; Rubio, R; Salgado, C; López, E. 2004 c. La academia y el sector rural 3. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado, A; Suárez, R; Melo, J; Fuárez, GA; Ibarra, S. 2005 a. La academia y el sector rural 4. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado, A; Vásquez, R; Núñez, L. 2005 b. La academia y el sector rural 5. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.

- Machado, A; Salgado, C. 2006. La academia y el sector rural 6. Academia, actores sociales y políticas en el sector rural. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Madridejos, C. s.f. Nuevos Territorios de Paz. Caja de Herramientas del programa. s.p.i. Programa Nuevos Territorios de Paz.
- Medina, J. 1996. Los estudios del futuro y la prospectiva: Claves para la construcción social de las regiones. Serie Ensayos, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Documento 96/32.
- Medina, J. 2000. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional. Santiago de Chile: CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.
- Medina, J. 2002. La construcción social del futuro. Anotaciones desde la previsión humana y social. En: Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, no. 27, marzo de 2002, pp. 226-263.
- Medina, J. 2009. Bases metodológicas y conceptuales de la prospectiva territorial para la construcción de la Visión Cali 2036. Cali: Universidad del Valle y Alcaldía de Santiago Cali.
- Medina, J. 2003. Las transformaciones de la prospectiva territorial y la formación de los futuristas: etapas, perfiles, desafíos. Originalmente publicado en Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, 19 (29), pp. 9-45. Recuperado el 10 de junio de 2018 en: [http://fayol.univalle.edu.co/Publicaciones/pagina%20web/Articulos/29-Cuadernos de Administracion \(Junio-2003\)/29-\(01\) Las transformaciones de la prospectiva territorial...\(Javier Medina\).pdf](http://fayol.univalle.edu.co/Publicaciones/pagina%20web/Articulos/29-Cuadernos%20de%20Administracion%20(Junio-2003)/29-(01) Las transformaciones de la prospectiva territorial...(Javier Medina).pdf)
- Medina, J; Ortegón, E. 2006. yManual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.
- Medina, J; Becerra, S; Castaño, P. 2014. Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mendoza, AM. El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado. En: Revista de Economía Institucional, vol. 14, no. 26, primer semestre de 2012, pp. 169-202.
- Mera, CW. 2014. Prospectiva y Gestión de las Organizaciones Públicas y Privadas «Retos y Desafíos para la Construcción Social de territorios del Futuro». Bogotá: Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Minagricultura (Ministerio de Agricultura de Colombia). 1996. Decreto 1777 de 1996 (Octubre 1º) “Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina”

- Misión de Estudios del Sector Agropecuario. s.f. (a) El desarrollo agropecuario. Volumen II. Primera parte. El desarrollo agropecuario. Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Agricultura.
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario. s.f. (b) Los eslabones del crecimiento. (Capítulo VII). Ministerio de Agricultura – Departamento Nacional de Planeación.
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario. s.f. (c) Los escenarios futuros: El crecimiento y los recursos naturales. (Capítulo IX). Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Agricultura.
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario. 1990. El desarrollo agropecuario en Colombia. Parte V. Informe final. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Ministerio de Agricultura – Departamento Nacional de Planeación.
- Misión Rural. 1998. Misión Rural. Transición, convivencia y sostenibilidad. Síntesis de resultados y conclusiones. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, e IICA. Segunda impresión.
- Mojica, FJ. 1991. La prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro. Bogotá: Legis Editores.
- Mojica, FJ. 2005. La construcción del futuro. Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mojica, FJ; Trujillo, R; González, H; Ibarra, M. 2013. Estudio de prospectiva del Cauca. Cali: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Administración de Empresas, Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva; Gobernación del Cauca; Compañía Energética de Occidente.
- Moncayo, E. 2004. Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Red de Estudios de Espacio y Territorio; PNUD y CEPAL.
- Moncayo, J. Los proyectos en el PDPMM. Revista Controversia (CINEP), 2ª etapa, No. 174, junio de 1999, pp. 89-95.
- Montañez, G. Territorios para la paz en Colombia. Procesos entre la vida y el capital. En Bitácora (Universidad Nacional de Colombia), 26 (2), pp. 11-28.
- Montañez, G; Delgado, O. 1998. Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. En: Cuadernos de Geografía: revista colombiana de geografía, volumen 7, No. 1-2, 1998, p. 120-134.
- Moreno, M. 2014. Cinco herramientas para la gestión del desarrollo rural. Bogotá: IICA.
- Morris, I. 2017. Documento básico sobre el origen e inserción de los PDRIET en la política rural colombiana (documento en construcción). s.p.i.
- Muñoz, JP. 2008 Las rutas de aprendizaje: una estrategia novedosa de desarrollo rural con identidad territorial. El caso Cauca-Nariño (Colombia). En: Cuadernos de Desarrollo Rural, 5, no. 60, enero-junio de 2008, pp. 113-132.

- Murillo, A. 1999. Historia y sociedad en el Magdalena Medio. Revista Controversia (CINEP), 2ª etapa, No. 174, junio de 1999, pp. 41 a 61.
- Nates, B. 2010. Soportes teóricos y etnográficos sobre conceptos de territorio. Revista Coherencia, Vol. 8, No. 14 enero-junio de 2011, pp. 209-229. Medellín, Colombia.
- Negrete Barrera, V. 2013. El Sur de Córdoba ¿conflicto sin fin? PNUD-INCODER-Fundación del Sinú-Universidad del Sinú. Montería, Córdoba: PNUD-INCODER.
- Ninkov, M. 2012. Los proyectos de paz y desarrollo y Laboratorios de Paz y la estrategia de Acción Integral como modelos de construcción de la paz en Colombia. Los casos del Magdalena Medio, el oriente antioqueño y La Macarena. Master of Arts in Development Management and Policy, Georgetown University, Washington D.C.
- Ocampo, JA. 2014. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Departamento Nacional de Planeación, Misión para la Transformación del Campo. Bogotá, Colombia: DNP.
- Ocampo, JA. 2018. Los logros de la Misión para la Transformación del Campo. Revista Semana, 5 de marzo de 2018. Recuperado el 6 de junio de 2018 en: <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/hay-campo-para-la-paz/articulo/los-logros-de-la-mision-para-la-transformacion-del-aampo/565807>
- Ocampo, M; Chenut, P; Férguson, M; Martínez, M; Zuluaga, S. 2014. Desplazamiento forzado y territorio, reflexiones en torno a la construcción de nuevas territorialidades: nuevos pobres, ciudadanía inconclusa y la búsqueda de una nueva vida digna. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Área de Investigación Procesos Sociales, Territorios y Medio Ambiente. Centro de Investigaciones Sobre Dinámica Social - CIDS. Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS).
- Ocampo, M; Chenut, P; Férguson, M; Martínez, M. 2017. Territorialidades en transición: pobladores desplazados por la violencia del conflicto armado colombiano y la resignificación de su territorio. En: Psicología USP (São Paulo), vol.28 no.2 mayo-agosto de 2017, versión electrónica, disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642017000200165&lng=en&nrm=iso&tlng=es&ORIGINALLANG=es
- Olaya, LC. 2009. Desterritorialización y reterritorialización: Sobre el reconocimiento político del territorio indígena en Colombia. Monografía de Grado en Politología. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno.
- Oquendo, M; Arias, MA; Aunta, A; Merchán, JC. 2016. Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz. Bogotá: Proyecto Estrategia de Gestión del Conocimiento, Posicionamiento y Sostenibilidad, Programa Nuevos Territorios de Paz; Redprodepaz.
- Ortiz, CE. 2003. Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. Cuadernos de Desarrollo Rural (50), 2003, pp. 143-166.

- Ortiz-Guerrero, C; Herrera, J; Guateta, V; Ramos, P. 2017. Trayectorias históricas y escenarios prospectivos de las reformas de tenencia colectiva de la tierra en áreas forestales comunitarias en Colombia. Documento de trabajo 233. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Osorio, FE. 2009 a. Construyendo desde el destierro. Acciones colectivas de población en desplazamiento forzado en Colombia. En: Revista Controversia, no. 193, 2009, pp. 159-189. Recuperado el 22 de junio de 2018 en: <https://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=107&path%5B%5D=108>
- Osorio, FE. 2009 b. Recomposición de territorios en contextos de guerra. Reflexiones desde el caso colombiano. Memorias del Seminario Territorialidades rurales en el siglo XXI. Bogotá: Editorial Javeriana.
- OXFAM. 2017. Radiografía de la Desigualdad. Lo que dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. OXFAM Internacional. Bogotá: OXFAM Colombia.
- Parrado, A; Aranda, Y, y otros. 2009. Núcleos de emprendedores rurales. Una propuesta para el desarrollo rural con enfoque territorial. Bogotá: Grupo de investigación en gestión y desarrollo rural, Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de Colombia.
- Pérez, E. 1991. La investigación participativa en programas no gubernamentales. En: Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural no. 26, primer semestre de 1991, pp. 151-160.
- Pérez, E. 2006. Agricultura, cultivos ilícitos y desarrollo rural en Colombia.. En: Eguren, F. 2006. Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), pp. 229-245.
- Pérez, E; Maya, DL; Farah, MA. 2001. Metodologías participativas en la formulación y planificación de proyectos de desarrollo rural. Fase de diagnóstico en siete municipios del sur del Huila. En: Cuadernos de Desarrollo Rural, no. 47, 2001, pp. 99-113.
- Pérez, ME. 2004. La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. En: Cuadernos de Desarrollo Rural (51), pp. 61-90.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Colombia. 2011. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Bogotá: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Colombia. 2014. Bajo Cauca. Serie Cuadernos Semillero de Desarrollo Rural. Bogotá: PNUD.
- Procuraduría General de la Nación, Colombia. 2015. Reflexiones sobre el Incofer y la institucionalidad agraria en Colombia. Revista Semillas, no. 59-60, julio 2015, pp. 18-27.

- Programa Nuevos Territorios de Paz. 2016. Aprendizajes y recomendaciones de las experiencias del Programa Nuevos Territorios de Paz. Memoria Encuentro de Intercambio. Municipios de Atlántico y Bolívar, abril 28 y 29 de 2016. Desarrollo y Paz Territorial; Redprodepaz; CINEP; Prosperidad Social; Unión Europea.
- Quijano-Mejía, C; Linares-García, J. 2017. Zonas de Reserva Campesina: Territorialidades en disputa. El caso del Valle del río Cimitarra, Colombia. En *Prospectiva: Revista de trabajo social e intervención social*, no. 24, julio-diciembre de 2017: 225-251.
- Ramírez, S. 2018. Si la champa se hunde, yo me ahogo. El pueblo afrocolombiano: de la desterritorialización a los territorios afrouurbanos. En: REMHU, *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, Brasilia, v. 26, n. 52, abr. 2018, pp. 131-147.
- Ramírez, JR; Delgado, M; Cavalli, G; Perfetti, JJ. 2016. Impacto fiscal de las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, Volumen XLVI, No. 1, junio de 2016, pp. 51-105.
- REDPRODEPAZ (Red de Programas de Desarrollo y Paz); Ruta Pacífica de las Mujeres; Red de Iniciativas y Comunidades de Paz desde la Base; Pensamiento y Acción Social. S.f. La construcción de paz desde los territorios. s.p.i. Recuperado el 10 de julio de 2018 en: <http://documentos.pas.org.co/Contruccion%20paz%20territorios.pdf>
- República de Colombia. Decreto 3759 de 2009 (septiembre 30) por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras disposiciones.
- República de Colombia. Decreto 77 de 1987 (enero 15) “por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.”
- República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2015 a. Decreto 2363 de 7 diciembre de 2015, “por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura.” Recuperado el 29 de agosto de 2017, de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202363%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>
- República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2015 b. Decreto 2364 de 7 diciembre de 2015, “por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.” Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202364%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>
- República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2015 c. Decreto Número 2366 de 20 de diciembre de 2015), “por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura.” Recuperado el 28 de Agosto de 2017, de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202366%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

- República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2017. Decreto 893 de 2017 (28 de mayo 2017). "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial". Decreto-Ley. Bogotá.
- República de Colombia; Presidencia de la República. 2003. Decreto 1300 que crea el INCODER.
- Reyes Posada, A. 2016. Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia. Bogotá: Editora Gémenis S.A.S.
- Rincón, JJ. 2012. Territorio, territorialidad y multiterritorialidad: aproximaciones conceptuales. En: Aquelarre. Revista del Centro Cultural Universitario (Universidad del Tolima), no. 22, primer semestre de 2012, pp. 119-131.
- Rincón, O. 2016. Lecciones aprendidas y aportes del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio desde la perspectiva de los actores, territorio y sus imaginarios colectivos que contribuyen a la construcción de una cultura de paz para Colombia. Maestría en Gobernabilidad y Democracia. Universidad Santo Tomás, Bogotá.
- Rodríguez, C (coordinador); Guataquí, JC *et al.* 2009. Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes.
- Romaña, N; Geovo, CL; Paz, FJ; Banguero, E. 2010. Titulación Colectiva para comunidades negras en Colombia. Bogotá: s.p.i.
- Romero, M. 1999. El PDPMM: Desarrollo y paz "en caliente". Revista Controversia (CINEP), 2ª etapa, No. 174, junio de 1999, pp. 63-71
- Ropero, S. 2016. La institucionalidad rural en Colombia: Reflexiones para su análisis y fortalecimiento. En: Mundo Agrario (Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Centro de Historia Argentina y Americana), vol. 17, no 35, agosto 2016. Versión en línea. Recuperado el 15 de junio de 2018 en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/magr/v17n35/v17n35a12.pdf>
- Ruiz, NY. 2007. El desplazamiento forzado en el interior de Colombia: caracterización sociodemográfica y pautas de distribución territorial 2000-2004. Tesis de doctorado en demografía, Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona, Centro de Estudios Demográficos.
- Saavedra, M. 2006. El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y la Red Prodepaz. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre la Intervención Social y lo Social en la Intervención, Universidad Icesi, septiembre 28 de 2006. Recuperado el 17 de noviembre de 2017 en <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n1/n1a10.pdf>
- Salas-Salazar, L. G. 2016. Conflicto armado y configuración territorial. Elementos para la consolidación de la paz en Colombia. Bitácora 26(45-47), 45-57. Julio-diciembre de 2016.

- Salcedo, L; Pinzón, R; Duarte, C. 2013. El paro nacional agrario: un análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano. Cali: Centro de Estudios Interculturales, Universidad Javeriana de Cali. Recuperado el 23 de junio de 2018 en: https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/el_paro_nacional_agrario-_un_analisis_de_los_actores_agrarios_y_los_procesos_organizativos_del_campesinado_colombiano._centro_de_estudios_interculturales_.pdf
- Salinas, Y. 2012. El caso de Colombia. En Soto, F; Gómez, S (editores). 2014. Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización. Santiago de Chile: Oficina regional de FAO, pp. 179-207.
- Samper, M; González, H. (editores) 2013. Construyendo territorios participativos: sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial en el Centro de América. San José: IICA.
- Samper, M; González, H. 2018. Experiencias político-institucionales y territoriales en Brasil. Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión, no. 14. San José: IICA.
- Samper, M; González, H. 2018. Aprendizajes latinoamericanos en experiencias de gestión social del desarrollo territorial. Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, no. 15. San José: IICA.
- Santamaría, M. 2015. El desarrollo territorial sostenible en el Posconflicto, de la economía ilícita a la economía lícita: Análisis de tres Regiones en Colombia. En Cuadernos PNUD. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODOC) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Serje, M. 2011. Los dilemas del reasentamiento: Introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamientos en Serje, M. y Anzellini, S. (comps). 2011. Los dilemas del reasentamiento. Bogotá: Ediciones de la Universidad de los Andes, pp 17-42.
- Shejtman, A., & Berdegué, J. 2004. Rimisp. Obtenido de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArdumen.pdf
- Silva, DF. 2016. Construcción de territorialidad desde las organizaciones campesinas en Colombia. En: Polis Revista Latinoamericana (en línea), no. 43, publicado el 09 junio 2016, consultado el 30 septiembre 2016 en: <http://polis.revues.org/11786>
- Solarte, G. 2011. Asociatividad, empresarización y pactos territoriales: Claves del desarrollo de los territorios rurales. Bogotá: Corporación Latinoamericana Misión Rural.
- Thomson, F. 2017. Restitución de tierras en Colombia: ¿por qué las solicitudes son tan pocas? Revista Migraciones Forzadas, Refugee Studies Center, University of Oxford, octubre de 2017, recuperado el 11 de agosto de 2018 en: <http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe/thomson.html>
- Ulloa, A. 2012. Los territorios indígenas en Colombia: De escenarios de apropiación transnacional a territorialidades alternativas. En: Scripta Nova. Revista Electrónica de

- Geografía y Ciencias Sociales (Universidad de Barcelona), Vol. XVI, núm. 418 (65), 1 de noviembre de 2012 (en línea). Recuperado el 14 de junio de 2018 en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-65.htm>
- Unger, B; Launay-Gama, C; García, M; López, M; Sarmiento, F. 2014. Diez propuestas para la paz en Colombia desde la regiones. Lecciones aprendidas para el diseño de la fase de implementación de acuerdos de paz. Berlín, Bogotá y París: Berghof Foundation, CINEP/PPP e Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza (IRG).
- Uribe, M. 2018. Sector rural: Retos para el próximo gobierno. Revista Sur. Corporación Latinoamericana Sur. Recuperado el 6 de junio de 2018 en: <https://www.sur.org.co/sector-rural-retos-para-el-proximo-gobierno/>
- URT (Unidad de Restitución de Tierras). 2018. Audiencia Pública de Rendición de Cuentas vigencia 2017. Anexo - Presentación RdC2018 vigencia 2017. Bogotá, junio 15 de 2018. Recuperado el 11 de agosto de 2018 en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/rendicion-de-cuentas-2018>
- Vargas, F. 2018. La prospectiva como herramienta de Planificación subnacional de largo plazo: La búsqueda de un desarrollo territorial y sostenible en Latinoamérica. Tesis de Maestría en Pensamiento Estratégico y Prospectiva. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Vargas, G; Hurtado de Mendoza, R. 2017. Los retos de la “paz territorial”. Documentos de Política, No. 1. Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo (Cider), Universidad de los Andes, Bogotá.
- Vargas-Fonseca, AD. 2016. Seminario: Conflictos territoriales y acuerdos de paz en Colombia. Los impactos en el ordenamiento territorial colombiano como resultado de los acuerdos de negociación con la insurgencia. En: Bitácora (Universidad Nacional de Colombia), 26 (2), pp. 147-156.
- Vásquez, D; Rincón, LF. 2013. De la lucha por la tierra a la defensa del territorio: Discusiones entorno a la configuración del sujeto popular. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografía agrária, v. 8, n. 16, agosto de 2013, p. 97-129.
- Velásquez, JC. 2017. Planteamiento de la cuestión agraria en la historiografía agraria colombiana: 1936-2016. En: Borradores Departamento de Economía, Universidad de Antioquia, no. 74.
- Vergara, W. 2010. La ganadería extensiva y el problema agrario. El reto de un modelo de desarrollo rural sustentable para Colombia. Revista Colombiana de Ciencia Animal, no 3, septiembre de 2010, pp. 45-53.
- Zapata, JG. Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia. Serie Políticas Sociales, no. 148. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social y ASDI.

Anexo 1.

Instrumentos del INCODER para la elaboración del perfil territorial de las Áreas de Desarrollo Rural

1. Perfil del Territorio: ¿Cuáles son los criterios que defienden el territorio?

Criterio	Cumple
Vecindad geográfica	✓
Relativa homogeneidad agroecológica	✓
Proceso histórico y social común	✓
Articulaciones económicas y funcionales comunes	✓
Propuestas de regionalización	✓
Ficha metodológica 1	¿Cómo se identifica el territorio?
Es necesario definir unos criterios básicos que permitan focalizar las acciones sobre un territorio que comparte unos rasgos comunes que facilitan la estructuración de un Programa de Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial-DRET.	

2. Perfil del Territorio: ¿Cuáles son sus características?

Componente	Perfil
Bio-Físico	Diversidad climática, Sistemas agroecológicos
Ambiental	Oferta de recursos ambientales (Bio-diversidad)
Económico-Productivo	Diversidad de sistemas productivos
Social	Diversidad social y étnica
Político-Institucional	Confianza pública, conflictos, etc.
Urbano-Funcional	Relaciones urbano-rurales

Ficha metodológica 2

¿Cómo construir el Perfil Territorial?

El perfil territorial debe recoger los aspectos más relevantes de que caracterizan el ADR, tales como los aspectos bio-físicos, ambientales, sociales, económicos, políticos, institucionales y urbano-funcionales.

La utilización de indicadores o descriptores (PIB, GINNI, NBI, etc.), junto con los estudios y trabajos realizados constituyen la fuente para determinar el perfil.

3. Transformaciones relevantes

Factores claves de transformación	Endógenos	Exógenos
Económicos	Nuevos emprendimientos	TLC
Sociales	Nivel de escolaridad	Migraciones
Ambientales	Servicios ambientales	Cambio climático
Institucionales	Participación y transparencia	Acuerdos de Paz
Dotacionales	Equipamientos locales	Corredores viales

Ficha metodológica 3

¿Cuáles son las tendencias de cambio más importantes?

Mediante este ejercicio se busca identificar los factores de transformación (endógenos y exógenos) más importantes que -a juicio de los actores territoriales- marcan o definen las dinámicas territoriales.

El análisis de las transformaciones relevantes DEBE incorporar la evaluación de los principales impactos esperados en el sector productivo y rural de los TLC.

4. Tipologías de Territorios ADR

Factores claves	Posición actual	Posición futura
Económicos		
Sociales		
Institucionales		
Ambientales		

Ficha metodológica 4	Tipología de Territorios
<p>Mediante este ejercicio se trata de establecer el posicionamiento competitivo del territorio en función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ventajas comparativas_ Dotación de recursos naturales, localización, <input type="checkbox"/> Especialización productiva <input type="checkbox"/> Acceso a mercados <input type="checkbox"/> Integración (vertical y horizontal) de las cadenas productivas 	

5. Formulación de la visión estratégica

Factores estratégicos	Posición actual	Posición futura
Económicos	Especialización productiva	Diversidad productiva
Sociales	Fragmentación social	Cohesión social
Institucionales	Desconfianza, corrupción	Cooperación
Ambientales	Erosión, deforestación	Recuperación de suelos

Ficha metodológica 5	Formulación de la visión
<p>La formulación de la visión estratégica de región es un proceso participativo de construcción del futuro deseado (lo que se aspira a llegar a ser, lograr o crear) que cumpla con los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Que sea factible ✓ Que permita una clara diferenciación entre hoy y mañana ✓ Que sea una idea movilizadora ✓ Que tenga un horizonte de tiempo definido ✓ Que sirva de marco de referencia para la acción (actual) 	

6. Análisis DOFA

Cadena productiva	Análisis interno		Análisis externo	
	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
Investigación				
Producción				
Transformación				
Distribución				

Ficha metodológica 6	Análisis DOFA
<p>El análisis DOFA (Matriz) tiene como propósito identificar las potencialidades y limitaciones (a nivel interno) del territorio; y poder establecer las oportunidades y amenazas que representan para la ADR la apertura y globalización económica y cultural.</p>	

7. Definición de Escenarios Territoriales

Escenarios de futuro	Descripción
Escenario de éxito (Fortaleza + Oportunidad)	
Escenario de reacción (Fortaleza + Amenaza)	
Escenario de Adaptación (Debilidad + Oportunidad)	
Escenario de transformación (Debilidad + Amenaza)	

Ficha metodológica 7	Análisis de escenarios futuros
<p>El objetivo de este ejercicio es identificar los distintos escenarios futuros en función de la combinación de factores endógenos (fortalezas y debilidades) y exógenos (oportunidades y amenazas).</p>	

Fuente: Tomado de INCODER-OIM, 2012.

Anexo 2.

Contenidos de las estrategias principales propuestas por la Misión para la Transformación del Campo

La **estrategia de derechos sociales para la inclusión social de la población rural** se orienta a garantizar el goce efectivo de los derechos y la igualdad de oportunidades de los habitantes del campo, para lo cual plantea la necesidad de mejorar la nutrición y seguridad alimentaria; la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud; el acceso a vivienda, agua y saneamiento; la cobertura de los mecanismos de protección social y la plena aplicación de las normas laborales al campo. Propone cerrar en un plazo de quince años las brechas rural-urbanas en lo atinente al ejercicio efectivo de los derechos universales básicos, y establece metas específicas a lograr al respecto.

La **estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar** busca que los pequeños productores del campo, que se dedican tanto a actividades agropecuarias, piscícolas y pesqueras como a actividades no agropecuarias, mejoren su nivel y calidad de vida. Para ello propone acciones integrales, procesos participativos y modalidades asociativas para lograr una mejor inserción en el sistema productivo mediante el desarrollo de sus capacidades y su mayor acceso a activos productivos, como también a los mercados locales, nacionales e internacionales y a servicios y bienes públicos. En lo referente a inclusión productiva, afirma la necesidad de fortalecer a la agricultura familiar, que en Colombia se denomina usualmente agricultura campesina, mediante un diálogo de políticas al respecto y una atención diferenciada; asegurar el acceso del campesinado a la tierra, al crédito y a otros activos y servicios productivos, a tecnologías y buenas prácticas

agrícolas y empresariales, y a opciones de comercialización mediante mercados mayoristas, circuitos cortos, compras públicas y alianzas incluyentes. La estrategia debe reconocer la posesión comunitaria de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y su especial relación con el territorio; promover la equidad de género y realizar acciones orientadas a generar oportunidades atractivas para la juventud rural. También promoverá la inclusión productiva en actividades no agropecuarias mediante emprendimientos sociales y privados u organizaciones de economía solidaria, en áreas como el turismo local y ecoturismo u otros bienes y servicios ambientales, la construcción de obras públicas y la minería artesanal debidamente regulada. Se impulsará asimismo el mejoramiento de las condiciones de trabajo asalariado formal, incluyendo la adecuación de las normas y políticas laborales a las condiciones de los territorios y las actividades laborales. Subraya la importancia de la sistematización y difusión de experiencias, la gestión del conocimiento y el acceso a información para la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de esta estrategia.

Como tercer componente, se propone una **estrategia para lograr la competitividad agropecuaria** mediante la provisión adecuada de bienes y servicios públicos; políticas macroeconómicas apropiadas, especialmente la cambiaria, así como políticas de comercio exterior, de provisión de servicios financieros y de comercialización interna, y el diseño complementario de estrategias integrales para productos con amplias potencialidades en los mercados

tanto externos como internos. Se refiere a la asistencia técnica, que debe trascender la transferencia de tecnología para convertirse en un acompañamiento integral enfocado en la construcción de capacidades. Plantea que la estrategia de ciencia, tecnología e innovación agropecuaria deberá contribuir efectivamente al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural mediante una cooperación horizontal entre los actores participantes en las cadenas de valor para promover la innovación y el cambio tecnológico. En lo referente a infraestructura, afirma la necesidad de dar un gran salto en materia de vías territoriales, tanto secundarias como terciarias; mejorar el riego y regulación de corrientes de agua; lograr cobertura universal del servicio de energía eléctrica y conexión a TIC en todos los municipios; promover la sanidad agropecuaria; la disponibilidad y acceso a información; la seguridad jurídica; el acceso a la justicia y la seguridad ciudadana. Para fortalecer la competitividad agropecuaria también se plantea la necesidad de políticas macroeconómicas, incluyendo las cambiarias, que eviten la sobrevaluación monetaria, así como una estrategia de financiamiento apropiada y una gestión de riesgos orientada a estabilizar los ingresos y mejorar los mecanismos de aseguramiento. Finalmente, se proponen estrategias integradas para productos con altas potencialidades en términos de mercados y tecnologías probadas, con oportunidades para los pequeños productores.

La **estrategia de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural** busca modificar trayectorias negativas en lo referente a los servicios ecosistémicos esenciales para el campo, las cuales han acentuado los conflictos en el uso del agua y la tierra. También pretende reducir los problemas asociados a la ocupación de humedales, a la insuficiente regulación hídrica y a la continua deforestación. A

fin de lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se propone entonces recuperar y proteger los servicios ecosistémicos del agua y el suelo; alcanzar la meta de cero deforestación en el 2030 cerrando la frontera agropecuaria, estableciendo zonas de reserva forestal y ordenando la conservación y uso sostenible de las áreas boscosas. Para enfrentar el cambio climático tendencial y la creciente variabilidad climática, se propone entre otras acciones la construcción de territorios rurales resilientes frente al cambio climático, que incorporen particularidades regionales y sean ejecutados en el marco de los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. Esta estrategia impulsa, asimismo, el aprovechamiento sostenible de la enorme diversidad biológica del país por parte de los habitantes rurales para mantener modos de vida asociados a los bienes de la naturaleza, lo cual se considera especialmente relevante para la construcción de una Colombia en paz dado que gran parte de los territorios rurales prioritarios en el posconflicto son de altísimo valor ambiental. También se propone el turismo rural como opción para el aprovechamiento sostenible de los espacios naturales y para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades rurales, y recomienda establecer un banco de emprendimientos de actores locales con base en el conocimiento de su territorio e incentivar formas de organización innovadoras, más allá de las empresas, para valorar el conocimiento tradicional asociado a las prácticas campesinas.

Otra estrategia medular se refiere al **ordenamiento y desarrollo territorial**, e incluye acciones para promover un adecuado ordenamiento ambiental, social y productivo, afirmando la función ecológica que debe cumplir también la propiedad privada y creando un programa de pago por conservación y servicios ambientales.

También busca lograr la convergencia regional y el cierre de las brechas rural-urbanas. Establece claramente la necesidad de incorporar el enfoque territorial al desarrollo rural, y promueve la consolidación de la asociatividad territorial. En lo atinente al ordenamiento social de la propiedad, plantea la necesidad de una profunda transformación agraria con estrategias para reducir la informalidad generalizada al respecto en el campo, la altísima concentración en la estructura de la propiedad agraria, y el minifundismo existente en ciertas regiones del país, para lo cual identifica varios mecanismos. Para reducir las disparidades interregionales y rural-urbanas, esta estrategia enumera una serie de acciones tendentes a canalizar mayor inversión pública hacia las zonas rurales, especialmente las dispersas; mejorar la interconectividad al interior del campo y entre el campo y la ciudad; promover una efectiva planeación integrada urbano-regional y poner en marcha un esquema de intercambio de bienes y servicios ambientales que establezca compensaciones por lo que el campo provee a la ciudad. Para el logro de los objetivos de esta estrategia son fundamentales los PDRIET:

“Para fomentar el desarrollo territorial, la Misión propone impulsar los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), que buscan articular y llevar de manera conjunta toda la oferta del Estado a un mismo territorio, a través de una acción integral que genere una pronta recuperación social y económica, garantice la sostenibilidad ambiental del desarrollo y promueva condiciones de competitividad en los territorios. Los PDRIET serán construidos de manera participativa, partiendo de las potencialidades del territorio y las necesidades y aspiraciones de sus ha-

bitantes, y asegurando su coherencia con los POT de las entidades territoriales que intervengan. Deberán constituirse en la hoja de ruta de mediano y largo plazo del desarrollo integral de los territorios rurales.

Los PDRIET se deben caracterizar por tener: escala territorial, es decir beneficiar a dos o más municipios; núcleos dinamizadores para aprovechar los vínculos urbano-rurales; planes y proyectos de desarrollo elaborados, formulados y ejecutados por actores del territorio, garantizando la inclusión de los sectores más pobres y vulnerables; una etapa inicial de creación de condiciones previas en los territorios donde estas no se encuentren presentes; un proceso gradual de adquisición de capacidades institucionales y productivas por parte de la comunidad y las instancias de gobierno local; continuidad en el tiempo (al menos cinco años); cofinanciación del Gobierno Nacional de forma progresiva y de acuerdo con las capacidades de los entes locales y objetivos en materia de inclusión social, inclusión productiva y desarrollo institucional a nivel territorial.” (DNP y Misión para la Transformación del Campo, 2015 a, pp. 92-93)

Cada PDRIET debe tener líneas de trabajo directo en desarrollo productivo (actividades de inversión y desarrollo de capacidades para incrementar el empleo y la generación de ingresos en el territorio) y desarrollo institucional (fortalecimiento de las ONG y gobiernos locales, como también de la capacidad de los actores gubernamentales y no gubernamentales para establecer acuerdos y trabajar colaborativamente en pro de objetivos concertados de desarrollo territorial). Debe facilitar la concurrencia y articulación eficiente en

el territorio de los programas públicos de desarrollo social, productivo y ambiental más pertinentes de acuerdo con la visión y objetivos de desarrollo de cada territorio, e incluir acciones concurrente en el territorio bajo la responsabilidad directa de otras entidades públicas. Se requiere de una focalización territorial (priorización de territorios para los primeros PDRIET por el DNP), poblacional (al interior de esos territorios) y productiva agropecuaria (identificando a la población beneficiaria de los programas de agricultura familiar y las organizaciones objeto de alianzas productivas y compras públicas). Para ello se definen criterios, y deben establecerse Unidades Técnicas Territoriales.

Finalmente, esta estrategia propende por la asociatividad territorial mediante figuras de asociación territorial supra-municipal, supra-departamental y regional, como instancias de planificación integral, seguimiento y evaluación, para dar soporte y continuidad en el tiempo a los PDRIET. Ello atañe necesariamente a las dimensiones financiera, estratégica y de gestión, orientadas por una visión prospectiva construida con la comunidad y las autoridades territoriales, y con alta calidad técnica para la prestación de servicios estratégicos a sus asociados para formular y gestionar proyectos territoriales que apalanquen recursos municipales, departamentales y nacionales. Para esto se puede recurrir a Contratos Plan, Acuerdos de Colaboración Transitoria o mecanismos de delegación temporal de competencias diferenciadas del nivel nacional a los esquemas asociativos territo-

riales, sujeta a criterios de evaluación de las capacidades institucionales y de eficacia y eficiencia.

La última estrategia, denominada de **ajuste institucional**, parte de que el desarrollo de los territorios rurales es responsabilidad del Estado en su conjunto, y no sólo de una entidad sectorial, por lo cual propone un Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) Rural en el cual se construyan participativamente y definan las políticas públicas rurales con metas definidas en una Estrategia Decenal de Desarrollo Rural con recursos presupuestarios establecidos por un Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) Rural. Las políticas públicas sectoriales para el campo deberán definirse de manera participativa, involucrando a la comunidad, al sector empresarial y a la academia, y el DNP tendrá responsabilidades de coordinación para asegurar que cumplan con las características requeridas, como también para su seguimiento y evaluación. La estrategia define asimismo las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con un Viceministerio de Desarrollo Rural Territorial, así como la creación de un Fondo de Desarrollo Rural. Propone reformar los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y crear espacios alternativos de participación, preferiblemente a nivel provincial o regional, y fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales. Subraya asimismo la importancia de desarrollar las capacidades locales y lograr un empoderamiento efectivo de la población rural.

Fuente: Síntesis elaborada a partir de: DNP y Misión para la Transformación del Campo, 2015 a.

Anexo 3.

Objetivos, componentes y costo aproximado de los proyectos estratégicos para el desarrollo territorial en el Sur de Córdoba, Colombia

Nombre del proyecto	Objetivo estratégico	Componentes	Costo aproximado
1. Fortalecimiento de capacidades locales para la gestión del desarrollo territorial	Fortalecer y mejorar las capacidades institucionales del recurso humano en la planificación del desarrollo, gestión, inversión y ejecución de los recursos, mejorando los procesos de soporte tecnológico y los sistemas de información, y la evaluación y el seguimiento para la consolidación de entidades territoriales eficientes, transparentes, modernas e innovadoras, ejemplos de buen gobierno al servicio de los ciudadanos clientes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generación y fortalecimiento de capacidades territoriales 2. Sistemas de gestión institucional 3. Desempeño territorial 	Ejecución de estudios, diseños y ejecución: \$ 7.000 millones (pesos colombianos)
2. Paz y convivencia en el Sur de Córdoba	Implementar una nueva arquitectura para la paz y la convivencia en la estructura del Estado, las organizaciones de la sociedad civil, la familia y el individuo, para sentar las bases de una paz duradera y sostenible entre todos los colombianos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño y construcción de una institucionalidad para la paz y la convivencia 2. Diseño sectorial para la paz y la convivencia 3. Consolidación de territorios de paz y convivencia 	A nivel de perfil es de aproximadamente \$5.000 millones
3. Prevención del desplazamiento forzado en el Sur de Córdoba	Implementar y fortalecer acciones estratégicas para la prevención temprana y urgente del desplazamiento relacionado con hechos victimizantes en territorios sensibles a la vulneración de derechos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prevención y protección humanitaria 2. Fortalecimiento institucional 3. Inversión social comunitaria 	El costo aproximado en la realización de estudios, diseños y ejecución es de \$5.000 millones

Nombre del proyecto	Objetivo estratégico	Componentes	Costo aproximado
4. Fortalecimiento y empoderamiento de la ciudadanía juvenil del territorio Sur de Córdoba	Generar espacios de articulación y consolidación de las juventudes de la región del San Jorge para la participación, el liderazgo y el ejercicio de sus derechos, desarrollando sus potencialidades en beneficio de la transformación positiva de sus realidades, la construcción de sus proyectos de vida individuales, colectivos y la incidencia en la toma de decisiones que le afecten e interesen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de los Concejos Municipales de Juventud del territorio, como organismos de interlocución y representación juvenil 2. Articular los procesos desarrollados en el territorio para la consolidación de proyectos, planes y estrategias de incidencia juvenil 3. Promover y fortalecer las organizaciones juveniles de base comunitaria, urbana y rural, para que integren los Consejos Municipales de Juventudes 4. Formar una colectividad juvenil empoderada para incidir en la formulación e implementación de las políticas públicas de juventud que se desarrollen en los municipios del Territorio 	No determinado
5. Adaptación al fenómeno del cambio climático para la Región de la Mojana ⁴⁰	Implementar estudios, diseños y proyectos de infraestructura flexibles, permeables y blandos como medidas de adaptación al fenómeno del cambio climático y acciones prospectivas que contribuyan a solucionar las problemáticas en la ecorregión de La Mojana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conservación de la gran depresión Momposina⁴¹ como área de especial importancia ecológica y acuícola para el desarrollo sostenible 2. Conocimiento de los impactos ambientales producidos por la minería en el área de los ríos Cauca, San Jorge y Magdalena como factor contribuyente a los procesos erosivos, de sedimentación e inundación 3. Manejo controlado en el volumen de agua del río Cauca hacia la ciénaga de Ayapel y río San Jorge 4. Uso de tecnología e infraestructura sostenible, flexible e innatas de una cultura y región anfibia. 5. Planificación y legislación para el desarrollo desde una perspectiva líquida 6. Diseño e implementación de estudios y megaproyectos de impacto regional a partir de grandes obras ingenieriles 	El costo estimado para la ejecución de este proyecto a nivel de perfil es difícil de establecer, su cuantificación requiere de la realización de estudios más profundos que permitan la estimación del mismo

40. La región de La Mojana comprende 4 departamentos: Antioquia, Córdoba, Sucre y Bolívar. 13 municipios de los cuales 7 pertenecen al departamento de Sucre: Caimito, Guaranda, La Unión, Majagual, San Benito Abad, San Marcos y Sucre; 4 municipios pertenecen al departamento del Bolívar: Achí, Magangué, Montecristo y San Jacinto del Cauca y 1 municipio perteneciente al departamento de Córdoba: Ayapel, con un área de 13.215 kilómetros cuadrados, con una población de 420.575 habitantes, 206.952 en áreas urbanas (49,21%) y 213.623 en rurales (50,79%), los cuales se beneficiarían con las acciones implementadas en esta propuesta.

41. La Depresión Momposina es una cuenca hidrográfica sedimentaria de 24.650 km² que se encuentra al norte de Colombia, sobre los departamentos de Bolívar, Magdalena, Sucre, Córdoba y Cesar. Dicho territorio es recorrido en su totalidad por el río Magdalena, donde desaguan los ríos Cauca, Cesar y San Jorge.

Nombre del proyecto	Objetivo estratégico	Componentes	Costo aproximado
6. Manejo integral de los sistemas estratégicos de la región del San Jorge, departamento de Córdoba	Desarrollar el proyecto de implementación del plan integral de la ciénaga de Ayapel ⁴² para mantener y conservar la estructura ecológica, evidenciando las relaciones de dependencia entre servicios ambientales y base productiva, valorando el patrimonio natural y paisajístico existente en el municipio y la subregión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación de estrategias para la conservación y recuperación de áreas degradadas 2. Educación y control social para la conservación, valoración de bienes y servicios y el aprovechamiento apropiado de los recursos naturales 3. Diseñar e implementar sistemas agrarios sostenibles en las áreas de producción para la seguridad alimentaria 4. Diseño y ejecución de un plan de acción para la recuperación de la fauna y la flora silvestre 	\$ 20.000 millones para los componentes orientados a la conservación del ecosistema
7. Gestión integral de residuos sólidos del Territorio	Contribuir a la transformación productiva, ambiental y social del territorio rural del sur de Córdoba buscando su sostenibilidad, competitividad y equidad, fortaleciendo el capital social y la institucionalidad, buscando con ello la superación de la pobreza rural. En general buscando su cohesión social y su cohesión territorial; en el marco de la estrategia para la transformación ambiental para la sostenibilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estudio de factibilidad del Programa de gestión integral de residuos sólidos en el ámbito regional 2. Ejecución del Programa regional en el Territorio 3. Promover la formación de una cultura ambiental. 4. Seguimiento y evaluación del proyecto 	El costo aproximado del proyecto asciende a \$15.000 millones, centrado en el relleno regional para 8 municipios
8. Mejoramiento de la infraestructura de acueducto en los municipios del Territorio	Construcción y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, que posibiliten la plena cobertura en los servicios de la subregión en las zonas urbanas y rurales, para mejorar la calidad de vida de la comunidad como factor de desarrollo regional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protección de cuencas y microcuencas abastecedoras de acueductos 2. Construcción y optimización de sistemas de acueducto y alcantarillado 3. Promover y consolidar las empresas para la operación y administración de los servicios de acueducto y alcantarillado de la Región 	Costo aproximado de \$80.000 millones para la optimización de infraestructura de acueductos y alcantarillado en la zona rural y urbana para 8 municipios

42. La ciénaga de Ayapel hace parte del gran complejo de ciénagas y humedales de la depresión Momposina y se localiza a pie de vertiente de la cordillera central, en zonas planas e inundables del departamento de Córdoba entre los ríos Cauca y San Jorge. La ciénaga es un cuerpo de agua con un espejo de agua variable a lo largo del año que responde naturalmente a los regímenes de lluvia y evaporación de su cuenca inundable con cambios de volumen y niveles que constituyen un pulso natural de inundación al cual se encuentran asociados diversos ecosistemas y actividades socioeconómicas como la pesca, la ganadería, la agricultura principalmente de arroz y el turismo.

Nombre del proyecto	Objetivo estratégico	Componentes	Costo aproximado
9. Ordenamiento minero del Territorio	Contribuir a la transformación productiva, ambiental y social del territorio mediante la tecnificación, generación de valor agregado y formalización de la actividad minera para lograr una minería competitiva e integrada con responsabilidad social y ambiental, buscando su sostenibilidad, competitividad y equidad, fortaleciendo el capital social y la institucionalidad, buscando con ello la superación de la pobreza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Caracterización de la actividad minera del Territorio 2. Formulación e implementación de un plan de ordenamiento minero del territorio 3. Promoción de la generación de valor agregado en la industria minera del Territorio 	Costo aproximado de \$15.000 millones
10. Promoción y fortalecimiento de encadenamientos productivos en el Territorio	Contribuir a mejorar los ingresos de 1475 familias de pequeños productores mediante el fortalecimiento de encadenamientos productivos en los diferentes municipios de la región del San Jorge	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de capacidades locales para gestión de iniciativas en el marco de la oferta estatal 2. Organizaciones de productores fortalecidas socio-empresarialmente 3. Proyectos identificados, estructurados y ejecutados: cacao, caucho, ñame, ahuyama, carnero, arroz, patilla, berenjena, piña y peces 4. Acompañamiento, capacitación, investigación participativa y transferencia de tecnologías 5. Seguimiento y evaluación de la propuesta, garantizando su ejecución 	Costo aproximado de \$20.000 millones, financiados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Fondo de Adaptación y Gobernación de Córdoba
11. Mejoramiento de la sostenibilidad y productividad ganadera del Territorio, mediante la implementación de sistemas silvopastoriles	Implementar sistemas silvopastoriles como alternativa de transferencia y adaptación tecnológica para el mejoramiento de la sostenibilidad y productividad ganadera del Territorio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento de bancos de proteínas asociados a pasturas (gramíneas) 2. Establecimiento de franjas con árboles maderables nativos 	\$20.000 millones para el establecimiento de 3.200 hectáreas
12. Recuperación y fomento de la producción piscícola en el Territorio	Contribuir al mejoramiento de la calidad vida de las familias de pescadores del Territorio, mediante la implementación de sistemas de producción de las especies nativas de la región como bocachico, bagre, cachama, dorada entre otras, como factor de desarrollo regional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alevinos producidos, sembrados en el medio natural y entregados a organizaciones comunitarias 2. 6.000 jaulas de cachama establecidas y cosechadas 3. Planta de beneficio de pescado adecuada, dotada y operando 4. Planta de alimentos concentrados para peces instalada y operando 5. Asistencia técnica y capacitación brindada a los beneficiarios para la producción piscícola 6. Seguimiento y evaluación del proyecto, para garantizar su ejecución 	\$18.000 millones

Nombre del proyecto	Objetivo estratégico	Componentes	Costo aproximado
13. Fomento de la seguridad alimentaria como alternativa para mejorar la calidad de vida de la población vulnerable del Territorio	El presente proyecto se enmarca en “la estrategia para la transformación económica hacia la superación de la pobreza rural y la competitividad del territorio” que mira al sector rural más allá de lo agropecuario y considera todas las potencialidades del territorio para el establecimiento de una economía acorde con la oferta ambiental, respondiendo al ordenamiento ambiental y productivo, basado en la asociatividad y el encadenamiento y contribuyendo a la superación de la pobreza y aporte a la competitividad del territorio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Motivación y difusión del proyecto 2. Lotes de producción de alimentos (agrícolas y pecuarios) establecidos y en producción 3. Desarrollo de capacidades locales para la producción y utilización de bioinsumos (abonos orgánicos e insecticidas biológicos) 4. Desarrollar capacidades locales para producción de semillas nativas y razas criollas 5. Asistencia técnica y capacitación 6. Seguimiento y evaluación del proyecto para asegurar su ejecución 	La inversión requerida para la realización de este proyecto es de \$11.571 millones los cuales serán aportados por la nación, el departamento de Córdoba, los municipios de la región y la comunidad
14. Acceso y distribución de la tierra en el Territorio	Facilitar el acceso a la propiedad rural de la tierra como un factor productivo para la población mediante la compra de tierras y financiamiento de proyectos productivos, titulación de baldíos, constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC), procesos de extinción de dominio y formalización de la propiedad rural	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adquisición de tierras y funcionamiento de proyectos productivos 2. Zona de Reserva Campesina como instrumento de prevención del desplazamiento 3. Predios rurales formalizados 4. Titulación de baldíos 5. Seguimiento y evaluación del proyecto para su ejecución 	No se calcularon costos
15. Turismo sostenible fundamentado en la valoración y dinamización de activos culturales y naturales en el Territorio	Contribuir en dar valor a la diversidad de activos culturales y naturales del territorio para impulsar un turismo sostenible que dinamice la economía rural.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estructurar un proyecto regional de turismo sostenible, fundamentado en la valorización de los activos naturales y culturales del Territorio 2. Gestión del Plan de Turismo Sostenible 3. Implementación del Plan de Turismo Sostenible 	Aproximadamente \$450 millones para la estructuración del proyecto. El estudio financiero del proyecto contemplará la inversión necesaria para los componentes de gestión e implementación

Fuente: elaboración propia con información del documento: Modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para las Subregiones del Bajo Cauca y Sur de Córdoba. Producto: Fichas de proyectos productivos (INCODER-PNUD, s.f.)

Anexo 4.

Ejes temáticos y subtemas de la cuestión agraria en la producción académica colombiana, 1986-2003

I. Reforma agraria y conflicto

- Colonización
- Desplazamiento
- Reforma Agraria
 - Redistribución
 - Mercado de tierras
- Conflicto
 - Político
 - Social/económico
 - Institucional
- 5. Tributación
- 6. Tierra y relaciones de poder

II. Desarrollo rural

1. Pobreza e indicadores sociales
2. Enfoque sectorial
3. Capital social y capital humano
4. Focalización e inversión pública
5. Participación local
6. Nueva ruralidad
7. Desarrollo rural sostenible
8. Actores, derechos humanos y democracia

III. Desarrollo institucional

1. Lo público y lo privado
2. Instrumentos (fondos parafiscales y otros)
3. Bienes públicos
4. Organización pública
5. Organización privada
6. La privatización en el sector
7. Normatividad (central y regional)
8. Derechos de propiedad y costos de transacción
9. Participación y derechos políticos

IV. Medio ambiente

1. Recursos naturales
2. Megaproyectos
3. Zonas de reserva
4. Sostenibilidad y tecnología
5. Legislación
6. Derechos de propiedad
7. Transgénicos
8. Investigación y educación
9. Acceso a recursos y responsabilidad

V. Estructura productiva

1. Producción
 - Agricultura
 - Ganadería
 - Pesca
 - Forestal
2. Tecnología
3. Comercio y acuerdos de mercado
4. Acuerdos de competitividad
5. Cadenas productivas
6. Usos del territorio y del suelo
7. Sistemas de producción
8. Democratización en el acceso a recursos

VII. Descentralización y desarrollo territorial

1. Planes de ordenamiento
2. Descentralización
3. Responsabilidad de las instancias locales, regionales y nacionales
4. Planes de desarrollo municipal
5. Organización institucional
6. Territorio y conflicto
7. Legislación
8. Participación y control social

Fuente: Tomado de Machado *et al.*, 2006, pp. 20-22.

Anexo 5.

Recomendaciones generales en la propuesta de trabajo de la academia en el sector rural colombiano, 2006

Recomendaciones para Colciencias

- Debatar las conclusiones del proyecto con los actores del mundo rural.
- Complementar el estado del arte que presentamos con la revisión del tema tecnológico y la producción académica en ciencias agropecuarias.
- Explorar métodos más adecuados para los ejercicios de prospectiva en el sector rural.
- Establecer como requisito de los proyectos que financia Colciencias que se incorporen investigadores reconocidos, o investigadores jóvenes que estén en programas de investigación o en formación.
- Procurar que en los grupos que Colciencias reconoce en las regiones participen investigadores reconocidos (nacionales e internacionales) para que ayuden a orientar los proyectos, evaluar los resultados y hacer seguimiento académico sobre la marcha, promover encuentros para discutir los avances por resultados, y validarlos, establecer contactos con otros grupos o estudiosos del país o del exterior.
- Elaborar una agenda de investigación para el posconflicto partiendo de los resultados de esta propuesta

y hacer convocatorias anuales para su realización. Con ese fin, podría discutir la propuesta y promover varios encuentros con investigadores. Esta agenda de largo plazo requeriría recursos frescos que Colciencias debería obtener internamente y con algunos organismos internacionales o universidades del exterior interesados en el análisis del conflicto colombiano. Esta agenda debe ser común para el Programa de Ciencias Sociales y Humanas, y el Programa de Ciencia y Tecnología Agropecuaria.

Recomendaciones para el Estado

- Promover un debate nacional sobre el papel de la academia, tomando como base la estrategia política y académica propuesta en este estudio.
- Fortalecer los programas de formación de investigadores jóvenes, con énfasis en las regiones, y crear estímulos para que se incorporen a programas de maestría y doctorado.
- Promover debates sobre la importancia de lo rural, su relación con el conflicto y la paz.
- Crear mecanismos participativos que fortalezcan las redes y relaciones entre actores sociales rurales.

Recomendaciones para la academia

- Debatir las conclusiones de este estudio con los actores del mundo rural.
- Revisar el estado del arte cada cinco años, tanto del país como del exterior, y divulgar los resultados. Esto permitiría mantenerla actualizada en lo que se hace y se discute, y reorientar la agenda de investigación y actualizarla.
- Apoyar decididamente los grupos de trabajo interdisciplinarios e interinstitucionales que hayan demostrado capacidad de trabajo conjunto y disposición a involucrar a la academia regional.

- Revalorar la importancia de lo rural y desarrollar programas interdisciplinarios que vean a lo rural en su conjunto.

Recomendaciones para los actores sociales

- Promover procesos de sistematización de sus saberes para abrir o fortalecer diálogos con la academia.
- Renovar la visión política de lo que debe ser la relación entre academia y organización social.
- Promover el diálogo de saberes como puente básico para establecer relaciones con la academia.

Fuente: Tomado de Machado *et al.*, 2006, pp. 153-154.

Anexo 6.

Elementos principales de las guías para el reordenamiento territorial participativo

1. GUÍAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL

1. Registre síntomas de vacíos de poder
2. Determine los orígenes de los vacíos de poder
3. Apele al poder primigenio del sector civil y artícuélo
4. Tome en cuenta las necesidades fundamentales de los pueblos
5. Reviva el altruismo tradicional
6. Anticipe y combata la resistencia de políticos enemigos del reordenamiento
7. Establezca zonas reordenadas o de paz en unidades mínimas vitales

2. GUÍAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD MUNICIPAL

1. Determine los límites reales de la comunidad
2. Reconozca que la falta de autoridades formales no significa anarquía
3. Construya o reconstruya la estructura formal del municipio real
4. Emplee la juventud y nuevas fuerzas en la reconstrucción municipal
5. Ponga las bases para asociar municipios afines

6. Trabaje simultáneamente la descentralización y el ordenamiento
7. Organice entidades territoriales indígenas y comunidades afrocolombianas ribereñas

SOBRE LA ESTRUCTURA DEL NUEVO ESTADO

1. HACIA LAS PROVINCIAS

1. Determinación de afinidades y necesidades comunes de municipios cercanos.
2. Empleo de criterios de externalidad y escala.
3. Intercambio de experiencias entre alcaldes y municipios afines.
4. Conformación de Provincias plenas.
5. Establecimiento de Círculos Electorales de Diputados.
6. Promoción de la política provincial.

2. LA TRANSICION DE DEPARTAMENTO A REGION

1. Reconocimiento de la importancia táctica del Departamento.
2. Obtención del aporte político de los Departamentos.
3. Refuerzo al papel coordinador de los Departamentos.

4. Descentralización de funciones estatales específicas
5. Paso de los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social a las Regiones Administrativas y de Planificación

3. HACIA LAS REGIONES

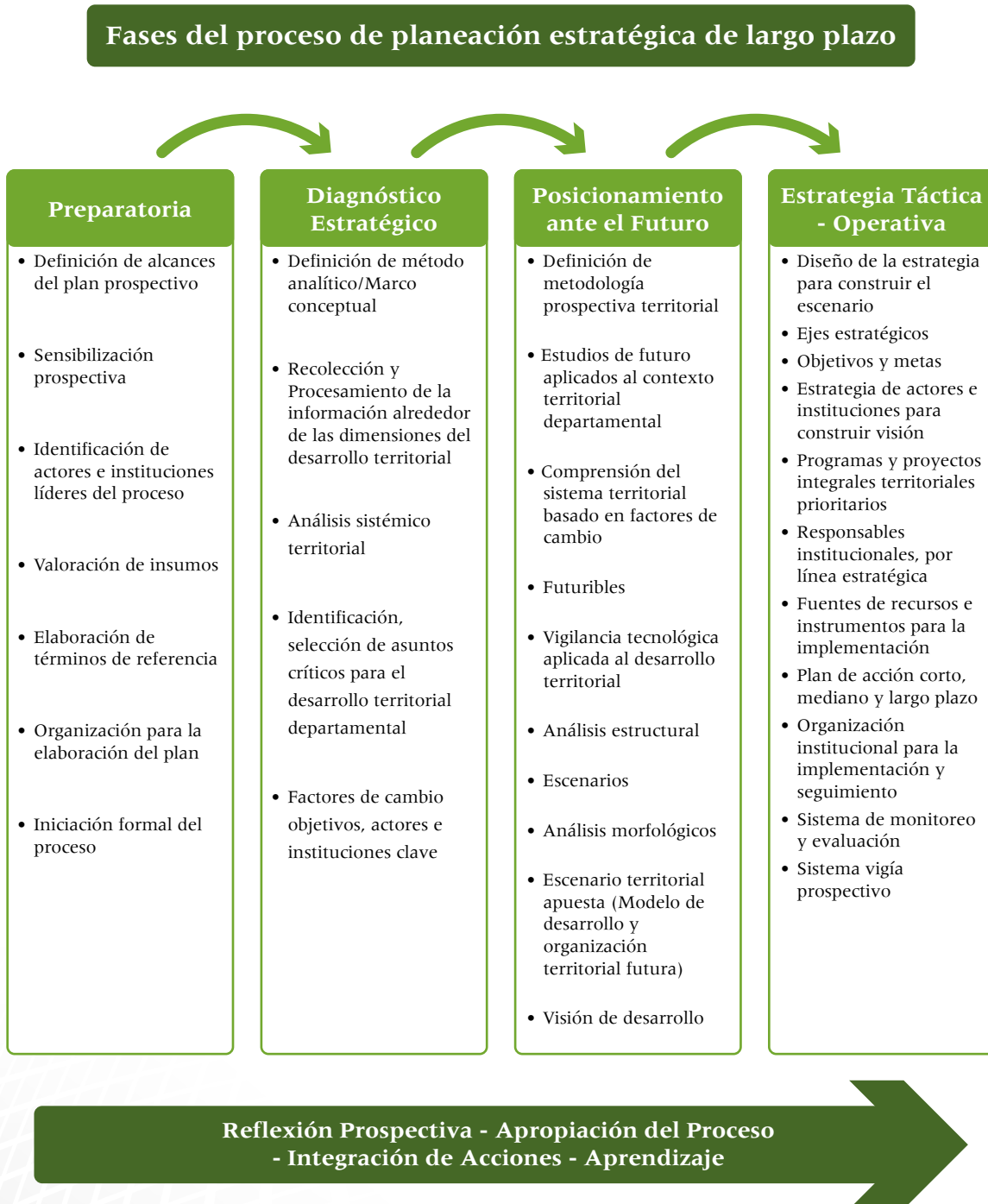
1. La Región Territorial plena es la meta.
2. Creación de las Regiones.

3. Función de la participación popular.
4. Obtención de recursos.
5. En busca del equilibrio regional.
6. Asunción de funciones centralizadas.
7. Reconocimiento de la autonomía de los Distritos.
8. Ajuste por accesiones y secesiones de territorios.

Fuente: Síntesis basada en los encabezados de la propuesta metodológica de Fals Borda (1998).

Anexo 7.

Fase y tareas del proceso de planeación estratégica de largo plazo según la propuesta del Departamento Nacional de Planeación



Fuente: Tomado de DNP, 2010, esquema 3.

Anexo 8.

Principales tareas y herramientas de la prospectiva departamental en el Valle del Cauca

Tarea	Herramienta, procedimiento o instrumento
<i>Diagnóstico</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Revisión de fuentes secundarias ● Consultas a expertos o informantes clave ● Identificación de comportamientos (económico, social, cultural, ambiental, científico tecnológico, político) ● Árbol de problemas
<i>Definición de objetivos estratégicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Árbol de objetivos ● Identificación de variables estratégicas o ejes estratégicos
<i>Análisis de relaciones de fuerza y estrategias de los actores</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Histograma de relaciones de fuerza ● Gráfico de grado de influencia y dependencia de los actores
<i>Construcción de escenarios prospectivos de desarrollo territorial</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Construcción participativa de varios escenarios</i> (descripciones de situaciones futuras y curso de acontecimientos conducentes a ellas) ● Definición de estrategias para alcanzar el “escenario apuesta”
<i>Divulgación y concertación</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Ábaco de Regnier ● <i>Análisis morfológico por subsistemas</i> ● <i>Priorización de proyectos</i> ● Propuesta de narrativa para la construcción de la visión regional y subregional del departamento

Nota: Se integran elementos metodológicos de prospectivas departamentales de los departamentos de Cauca y Valle del Cauca. En cursiva los elementos comunes en ambos ejercicios prospectivos.

Fuente: Mojica y otros, 2013; Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva, 2013; Gobernación Valle del Cauca, 2015.

Acerca de los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión

Los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión son una publicación seriada no periódica de documentos conceptuales y metodológicos, experiencias nacionales o territoriales, discusiones comparadas y aprendizajes sobre inclusión, empoderamiento y dinamización económica en procesos de desarrollo de los territorios rurales y de sus agriculturas familiares, como también de la gestión social de las políticas públicas y transformaciones institucionales relacionadas.

Propósito

Compartir avances, productos intermedios y versiones avanzadas de bienes públicos generados en procesos territoriales, nacionales, regionales o hemisféricos asociados al Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

Ámbito temático

- Aportes y debates conceptuales sobre inclusión, con énfasis en empoderamiento y dinamización económica, en procesos de desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Metodologías de trabajo para el desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales
- Experiencias documentadas o sistematizadas sobre desarrollo de los territorios rurales y sus agriculturas familiares
- Estudios de caso relevantes sobre desarrollo territorial e inclusión.
- Documentos de análisis para facilitar el conocimiento e intercambio de procesos nacionales y territoriales de inclusión.
- Documentos relacionados con el fortalecimiento de capacidades para la inclusión en procesos de desarrollo.
- Discusión comparada de experiencias nacionales y territoriales de inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Aprendizajes y buenas prácticas sobre inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Políticas públicas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Procesos institucionales e interinstitucionales para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Acciones colectivas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Otros temas relacionados con inclusión en procesos de desarrollo territorial.

Autoría

- Pueden publicar todas las personas participantes en procesos relacionados con el PI de Inclusión o en colaboración con iniciativas afines.

- Las personas que publican sus trabajos en esta serie mantienen su autoría intelectual, y son responsables por sus contenidos. Pueden publicar versiones revisadas posteriores en revistas, libros u otras obras, haciendo referencia a la versión inicial.

Comité editorial

- Está conformado por el Líder y el equipo de coordinación del Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

Idiomas

- Castellano, portugués, inglés o francés

Formato

Por la naturaleza de esta serie, el formato es flexible y los textos se publicarán sin revisión filológica, pero se solicita a los autores y autoras aplicar en los manuscritos los siguientes aspectos de estilo:

- Espacio seguido, tipo Calibrí No. 12 en el texto y No. 10 en las notas al pie.
- Índice general automático al inicio del fascículo

- Títulos de sección en mayúsculas y negrita, con números romanos
- Subtítulos en cursiva y negrita, con números romanos
- Numeración de páginas en la esquina inferior derecha de cada página, salvo la portada
- Vinculo a sitio web y fecha en la cual estaba disponible el trabajo citado, en los casos pertinentes
- Bibliografía al final del fascículo: Autor en mayúsculas, año entre paréntesis, título del libro o revista en negrita, ciudad de publicación y editorial.

Versiones electrónica e impresa

- **Electrónica:** Publicada como archivo pdf, enviada a lista de correos de personas y entidades interesadas, y disponible en el espacio virtual del Proyecto Insignia de Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales en portalsiget.net
- **Impresa:** Libre impresión de ejemplares por parte de Representaciones del IICA, contrapartes institucionales u otros interesados y Sede Central del IICA, según demanda y disponibilidad de recursos.

Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales

Este proyecto brinda servicios de cooperación técnica a las instituciones contraparte del IICA, con el objetivo de contribuir al establecimiento de procesos político-institucionales que apoyen el diseño y la gestión participativa de políticas integradas de desarrollo incluyente en los territorios rurales. El fortalecimiento de marcos institucionales y políticas públicas de inclusión rural es un elemento clave para el éxito de este proyecto. Así, las poblaciones rurales que han vivido tradicionalmente en diferentes condiciones de exclusión de los procesos de desarrollo tendrán mejores oportunidades para integrarse de manera más justa y equitativa en las dinámicas del desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Para alcanzar este objetivo, el rol del IICA es facilitar la articulación de las instituciones gubernamentales, organizaciones económicas y sociales, academia y empresas del sector privado, con la finalidad de sensibilizar y estimular la construcción participativa y la gestión social de un conjunto de estrategias, políticas, programas y acciones integradas de inclusión social, económica y ciudadana en los territorios rurales con predominio de la agricultura familiar. Las acciones del proyecto no se limitan a organizar y desarrollar proyectos que atiendan a las necesidades inmediatas de grupos de mujeres, jóvenes o etnias que trabajan y viven en situaciones de exclusión en las áreas rurales. Se trata de

generar y fortalecer condiciones institucionales para que las políticas públicas de inclusión alcancen a un número más amplio de grupos excluidos y, con esto, puedan producir impactos más profundos en la sociedad.

De forma complementaria, en los territorios es importante fortalecer el empoderamiento de los grupos excluidos y sus capacidades de protagonismo social para que participen de instancias de articulación territorial, se articulen con sectores organizados, elaboren proyectos y construyan iniciativas económicas de interés común que contribuyan a la dinamización del territorio.

El proyecto se desarrolla en 12 países del continente (México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Haití, República Dominicana, Surinam, Guyana, Colombia, Ecuador, Uruguay y Brasil), en la mayoría de los cuales la cooperación técnica del IICA se ejerce simultáneamente en los ámbitos nacional y territorial. Acorde con la concepción sistémica del proyecto, las acciones se ejecutan en las dimensiones de las políticas públicas, de la dinamización económica incluyente y del empoderamiento de los actores. Además, integrando las experiencias desarrolladas y las lecciones aprendidas, al final del proceso se pretende producir bienes públicos que puedan servir de referencia para otros países de América Latina y Caribe.

