

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA



TERRITORIO EN VILO
Desarrollo rural para el posconflicto

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

TERRITORIO EN VILO

Desarrollo rural para el posconflicto

Fabio Rodrigo Leiva
Editor



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Bogotá, D. C., 2017

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

- © Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá
Facultad de Ciencias Agrarias
- © Vicerrectoría de Investigación y Extensión
- © Editorial Universidad Nacional de Colombia
- © Fabio Rodrigo Leiva
Editor

Primera edición, 2017
ISBN 978-958-775-890-0 (papel)
ISBN 978-958-775-891-7 (digital)
ISBN 978-958-775-892-4 (IBD)

Colección Escuela de Pensamiento
Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural

Editorial Universidad Nacional de Colombia
direditorial@unal.edu.co
www.editorial.unal.edu.co

Coordinación editorial: Andrea Coronado
Diseño de la colección: Andres Felipe Barriga Meneses
Diagramación: Henry Ramírez Fajardo

Bogotá, D. C., Colombia, 2017

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso y hecho en Bogotá, D. C., Colombia

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Territorio en vilo : desarrollo rural para el posconflicto / Fabio Rodrigo Leiva Barón,
editor. -- Primera edición. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia (Sede
Bogotá). Facultad de Ciencias Agrarias, Escuela de Pensamiento en Desarrollo Rural,
2017.

228 páginas : ilustraciones. -- (Colección Escuela de Pensamiento)

Incluye referencias bibliográficas e índice temático
ISBN 978-958-775-890-0 (rústica). -- ISBN 978-958-775-891-7 (e-book). -- ISBN
978-958-775-892-4 (impresión bajo demanda).

1. Desarrollo rural -- Colombia 2. Posconflicto -- Aspectos socioeconómicos
-- Colombia 3. Desarrollo sostenible 4. Reforma agraria -- Colombia 5. Conflictos
territoriales 6. Proceso de paz -- Aspectos socioeconómicos 7. Sostenibilidad social
8. Sector agropecuario 9. Política pública I. Leiva Barón, Fabio Rodrigo, 1956-, editor
II. Serie

CDD-21 333.761509861 / 2017

Contenido

Introducción

Parte 1

Desarrollo rural: un enfoque territorial

1. **El Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural en el camino de la paz en Colombia** 17
Fabio R. Leiva
2. **El medio rural en el actual proceso de paz en Colombia** 27
Fabio R. Leiva y León Darío Vélez Vargas
3. **Formulación de un plan de desarrollo rural con enfoque territorial (PDRET)** 43
Juan Patricio Molina, Yesid Aranda Camacho, Jorge Eduardo Parra, Juan Nicolás Montoya, Iván Montoya, Angélica Lesmes, Milena Bayona, Gulnara Castaño, Álvaro Parrado y Fernando Manzo Ramos
4. **Provisión de bienes y servicios públicos en los planes de desarrollo rural con enfoque territorial** 65
Juan Patricio Molina, Yesid Aranda Camacho, Jorge Eduardo Parra, Juan Nicolás Montoya, Iván Montoya, Angélica Lesmes, Milena Bayona, Gulnara Castaño y Álvaro Parrado
5. **La soberanía alimentaria garante de la seguridad alimentaria, la biodiversidad y la conservación de la riqueza natural** 83
Marina Sánchez de Prager, Leidy Johanna Rojas, Juliana Sabogal, Juan Carlos Ortiz, Marco Heli Franco, Gabriel de la Cruz y Elsa María Guetocue
6. **El abordaje territorial en el posacuerdo, del enfoque monofuncional a la transición multifuncional del territorio: aportes investigativos a partir del laboratorio de paz y desarrollo en Montes de María, Colombia** 113
Álvaro Rivas Guzmán

7.	Ciencia, tecnología e innovación en el medio rural: un aporte para la paz en Colombia	139
	<i>León Darío Vélez Vargas y Fabio R. Leiva</i>	
8.	Educación y extensión para el medio rural en el contexto de paz en Colombia	153
	<i>Jorge Eduardo Parra R., Heliodoro Argüello Arias, Jorge Eduardo Díaz Avendaño y Fabio R. Leiva</i>	
9.	Políticas públicas de tierras y desarrollo rural: un análisis para los acuerdos de La Habana	173
	<i>Gonzalo Téllez, Maira Judith Contreras Santos y Sebastián Camilo Álvarez</i>	

Parte 2

Referentes internacionales en desarrollo rural con enfoque territorial

10.	Doce años del programa desarrollo sostenible de territorios rurales: ¿cómo vamos?	197
	<i>Mireya Eugenia Valencia Perafán</i>	
11.	La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México: notas sobre su contenido y aplicación	205
	<i>Francisco Herrera Tapia y William Gómez Demetrio</i>	
12.	El modelo de desarrollo alternativo de la región de San Martín, un caso exitoso de manejo del posconflicto en Perú	213
	<i>Rubén Leiva-Montoya y Fabio R. Leiva</i>	
	Epílogo	219
	<i>Yesid Aranda, Juan Patricio Molina y Fabio R. Leiva</i>	
	Índice temático	225

Agradecimientos

Agradecemos a las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas que, de una u otra forma, contribuyeron con esta publicación. A los profesores, expertos nacionales e internacionales, particularmente del Colegio de Postgraduados de México y de la Universidad de Brasilia por sus aportes valiosos en los talleres adelantados por el Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural (CPDR).

A los profesores Cilia Leonor Fuentes de Piedrahita, Marco Romero y Álvaro Silva Carreño por sus valiosos aportes en la evaluación de este libro. Al Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz, dirigido por el profesor Alejo Vargas Velásquez, por su acompañamiento durante esta fase del CPDR.

A la Vicerrectoría de Investigación y Extensión de la Universidad Nacional de Colombia por el apoyo técnico y financiero al CPDR. Al equipo de apoyo del CPDR: Jennifer Valeria Suárez, Diana Polanía Montiel y Jenny Tamayo Tamayo.

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Introducción

Los Centros de Pensamiento (CP) son una iniciativa de la Universidad Nacional de Colombia (UN) para propiciar el debate de los grandes problemas nacionales y participar en la política pública. Actualmente, esos CP y otros organismos universitarios similares conforman la Escuela Permanente de Pensamiento Universitario (EPPU).

El proceso de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) se inició en 2012 y apunta a resolver uno de esos graves problemas; el conflicto interno armado en Colombia. Luego de cerca de 4 años, en agosto de 2016 se alcanzó un acuerdo sobre la totalidad de los puntos; ese acuerdo fue revisado, considerando los resultados del plebiscito nacional que buscaba su ratificación, y se firmó con algunas modificaciones el 24 de noviembre de 2016. El Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural (CPDR) ve con gran satisfacción este acuerdo, que se constituye en el mayor cambio político en el país luego de más de 50 años de conflicto armado.

La UN de manera institucional ha apoyado ese proceso desde 2013, y en el Plan Global de Desarrollo 2016 – 2018 de la UN, ese compromiso se hace explícito en dos ejes estratégicos: *Eje 1. Integración de las funciones misionales: un camino hacia la excelencia* y *Eje 4. La Universidad Nacional de Colombia de cara al posacuerdo: un reto social*. Este último cuenta con un programa para fortalecer y proyectar la EPPU.

El CPDR nace en agosto de 2015 como una iniciativa del Departamento de Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UN, sede Bogotá, con la coordinación del grupo de Investigación en Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, como un espacio de reflexión sistémica y permanente acerca de los graves problemas del medio rural del país, el actual proceso de paz y la necesidad de plantear alternativas de solución para el posacuerdo.

El trabajo del CPDR cobra gran importancia en la presente coyuntura en la que se ha documentado la crisis estructural que sufre el medio rural colombiano y la enorme brecha frente al urbano; además, en el medio rural se manifiestan con mayor intensidad el conflicto por la tierra y el conflicto armado interno, con diferentes vínculos entre sí y, en muchas ocasiones, apoyados en actividades ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal. Así, el medio rural ha sido impactado en gran medida por el crimen organizado (que incluye el narcotráfico,

la extorsión y el secuestro), el desplazamiento forzado, el despojo de tierras y la lucha por el control territorial entre actores armados y el Estado.

Además, resulta bastante oportuno el trabajo del CPDR puesto que en los Acuerdos de La Habana se reconoce la enorme importancia del medio rural y la necesidad de superar las graves problemáticas que afronta, lo cual está plasmado en el primer punto de las conversaciones denominado *Política de desarrollo agrario integral. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*.

En este contexto, el CPDR se planteó enfocar sus esfuerzos en esta primera etapa hacia el debate y la definición de lineamientos de políticas públicas en torno a cómo implementar el Acuerdo 1 de La Habana y, en particular, hacia la estructuración de un Plan de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDRET). Este PDRET se concibió con una estructura que incluye lineamientos de política pública de tipo general, pero con carácter flexible para poderlo adaptar a diferentes territorios en el país. Para tal efecto, se trabajó en distintos temas a partir de los ejes temáticos del CPDR, a saber: Eje 1. Articulación al sistema agroalimentario; Eje 2. Multifuncionalidad del territorio; Eje 3. Ciencia, tecnología y educación/extensión; Eje 4. Provisión de servicios y bienes públicos; y Eje 5. Tierras y desarrollo rural. Los avances en los distintos ejes fueron socializados en diferentes eventos que contaron con participación de comunidades, expertos y académicos (capítulo 1 de esta publicación), así como en el comité académico, conformado por los coordinadores de los ejes temáticos citados y el director del CPDR.

Esta publicación del CPDR incluye 8 capítulos que corresponden al trabajo realizado por los distintos ejes temáticos y una sección de referentes internacionales, a partir del apoyo y la experiencia internacional durante este periodo en el Centro, la cual comprende 3 capítulos. A continuación, se hace una breve descripción de los alcances de cada uno de los capítulos.

En el capítulo 1 se hace una breve revisión del compromiso institucional de la UN con la paz en Colombia, y se presentan los objetivos, la estructura organizativa, las principales actividades y logros hasta ahora alcanzados por el CPDR en el marco del proceso de paz. El capítulo 2, hace una revisión crítica acerca de los principales aspectos del Acuerdo 1 de La Habana y analiza las observaciones y propuestas hechas desde diferentes sectores sociales y por la Misión para la Transformación del Campo (Misión Rural). El capítulo 3 presenta la estructura general y los principales elementos que deberían ser parte de la formulación de un PDRET.

Enseguida, el capítulo 4 destaca elementos relevantes de las políticas de provisión de servicios y bienes públicos, desde la perspectiva de lo que interesa-

ría y resultaría pertinente para la formulación de un PDRET. Más allá de enfatizar en recomendaciones de política, se busca resaltar los aspectos relacionados con el enfoque que deberían tener las políticas de provisión de servicios y bienes públicos para que sean consistentes con una perspectiva territorial del desarrollo rural. El capítulo 5, por su parte, abarca la agroecología que desde el principio se ha planteado como una alternativa de construcción y ejecución de la Reforma Rural Integral (RRI), y que trata de sustentar por qué la soberanía alimentaria es garante del derecho a la alimentación, basada en criterios integrales tanto en lo local, regional, nacional y en el contexto de crisis económica, política, social y ambiental que adquiere dimensiones globales, y particularidades en naciones como Colombia. Bajo estas premisas se presentan algunos elementos para la construcción de la alternativa de soberanía alimentaria en la coyuntura actual, reconociendo las limitaciones que existen para su implementación.

Los objetivos del capítulo 6 son contribuir conceptualmente en la transición del enfoque monofuncional al de las funciones múltiples del territorio (cuidado de la naturaleza, sistemas de conocimientos arraigados en la cultura, fortalecimiento del tejido sociotécnico); revalorar a los actores locales del territorio para que contribuyan a partir de sus problemas con estrategias multifuncionales; y visibilizar la experiencia ganada en la línea de investigación *Transición multifuncional del territorio* del posgrado en ciencias agrarias de la Universidad Nacional, sede Bogotá, en la ecoregión de Montes de María, pues a partir de sus aciertos y desaciertos de este laboratorio de paz y desarrollo se puede contribuir en las nuevas estrategias de paz territorial, y así, ampliar el debate en la gestión del desarrollo rural territorial frente al posacuerdo.

El capítulo 7 revisa los principales aportes socioeconómicos y ambientales de las economías campesinas (EC) y destaca la importancia de avanzar con actividades de CTI adecuadas para dichas economías en un escenario de posacuerdo y consolidación de la paz en Colombia; allí se plantea que la universidad colombiana debe ejercer su liderazgo en este proceso. Para desarrollar esto, el capítulo 8 presenta diferentes propuestas orientadas a implementar planes de educación y de extensión más pertinentes, con un enfoque territorial en el marco del actual proceso de paz en Colombia. El tema se aborda desde el papel de las universidades como analistas del desarrollo rural, pero que igualmente deben repensar la manera como cumplen sus funciones misionales de educación, investigación y extensión, con el fin de alcanzar mayor liderazgo y pertinencia, particularmente, en la coyuntura del proceso de paz.

Por otro lado, el capítulo 9 hace referencia al problema de la concentración de la tierra y la reforma agraria como temas que no pierden vigencia en

Colombia. Cuando se aborda el análisis sobre la difícil situación económica y social por la que atraviesa el país, se plantea que no se puede entender sin remontarse a la historia y que el desarrollo rural en el país debe resolver esa problemática.

En la sección de referentes internacionales, el capítulo 10, analiza desde una perspectiva de la administración pública el nacimiento y desempeño de la ley de desarrollo rural de México; parte del supuesto de que posee un aparato legislativo propicio para el fomento del desarrollo rural desde una perspectiva territorial interesante, sin embargo, se aclara que existen condicionantes de tipo político, presupuestal, de capacidades y de procesos burocráticos que impiden su aplicación, en tanto no exista una reingeniería institucional adecuada para el funcionamiento de estructuras más flexibles y dinámicas acordes con una mayor participación ciudadana y mejor gestión de la vida colectiva desde la institucionalidad rural en coordinación con otros sectores.

El siguiente capítulo documenta la experiencia del importante programa de desarrollo sostenible de territorios rurales en Brasil que ha sido pionero en Latinoamérica en el enfoque territorial para el abordaje de las realidades rurales. El capítulo 12, finalmente, revisa algunos aspectos históricos del conflicto que sufrió la Región de San Martín (Nororiente peruano) y se presentan elementos claves de ese modelo de desarrollo que allí fue implementado.

Esta obra concluye con un epílogo en el cual se plantean unas líneas de acción para el futuro inmediato por parte de los 5 ejes temáticos del CPDR. La publicación se dirige, principal pero no exclusivamente, a los académicos y los técnicos que trabajan en los temas de paz y posconflicto, desarrollo rural, enfoque territorial y los gestores de políticas públicas para el sector agropecuario. El documento recoge diferentes visiones y puntos de vista, por lo cual el lector puede encontrar disensos entre los planteamientos realizados por los distintos ejes temáticos.

De esta manera, la UN aporta, a partir de las experiencias y conocimientos de sus profesores, estudiantes y grupos de investigación, a un verdadero desarrollo rural con enfoque territorial que sea participativo, que reconozca las heterogeneidades de los territorios y que apunte a resolver los graves problemas estructurales que actualmente padece el campo. La solución de estos problemas es una condición sine qua non para avanzar en la construcción y consolidación de una paz duradera en Colombia.

Fabio R. Leiva

Editor

Parte 1

**Desarrollo rural:
un enfoque territorial**

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

El Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural en el camino de la paz en Colombia

*Fabio R. Leiva**

Introducción

El actual proceso de paz en Colombia se inició en octubre de 2012 con la instalación formal de las conversaciones entre el Gobierno y las FARC-EP en Oslo, Noruega. El proceso tomó cerca de 4 años y en agosto de 2016 se alcanzó un acuerdo final, integral sobre la totalidad de los puntos. Este acuerdo constituye el mayor cambio político en el país luego de más de 50 años de conflicto armado (Gobierno nacional, FARC-EP, 2016). Esto es coherente con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país* (Ley 1753 de 2015), cuyos tres pilares son *paz, equidad y educación*, en cual el Gobierno nacional enfatiza su voluntad política “para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos” (p. 1), con estrategias transversales y regionales en competitividad e infraestructura, movilidad social, transformación del campo, seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, buen gobierno y crecimiento verde.

La Universidad Nacional de Colombia (UN), desde 2013 se propuso apoyar ese proceso para la terminación del conflicto interno armado. Un paso fundamental en esa dirección fue la creación del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la UN (CPDP), que brinda apoyo institucional directo al proceso de negociación de paz y la participación de la sociedad civil (Velásquez, s. f.). Posteriormente, desde la Vicerrectoría de Investigación de la UN se apoyó la creación de otros centros de pensamiento (CP) en diferentes áreas del conocimiento, dentro de estos el Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural (CPDR). Actualmente, esos CP y otros organismos universitarios similares conforman la Escuela Permanente de Pensamiento Universitario (EPPU).

* Profesor titular, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Director del CPDR.

El trabajo del CPDR cobra particular importancia en esta coyuntura en la que se han documentado los graves problemas sociales, económicos, ambientales y políticos que sufre el medio rural colombiano (DANE, 2016) y la enorme brecha frente al medio urbano (DNP, 2015). Además, en el medio rural se expresan con mayor intensidad el conflicto por la tierra y el conflicto armado interno (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015). Lo anterior indica el papel preponderante que el medio rural debe jugar en la construcción de una paz duradera.

En este capítulo se hace una breve revisión acerca del compromiso institucional de la UN con la paz en Colombia, y se presentan los objetivos, la estructura organizativa y las principales actividades hasta ahora adelantadas por el CPDR. Al final se resaltan los principales logros obtenidos por el CPDR en el marco del proceso de paz.

Los centros de pensamiento en la UN

La Universidad Nacional de Colombia tiene como misión esencial la creación, el desarrollo y la incorporación del conocimiento, y su vinculación con la cultura. Entre sus fines están contribuir a la unidad nacional, crear y asimilar críticamente el conocimiento, estudiar y analizar los problemas nacionales y proponer, con independencia, formulaciones y soluciones pertinentes; prestar apoyo y asesoría al Estado en los órdenes científico, tecnológico, técnico, cultural y artístico, y hacer partícipes de los beneficios de su actividad académica e investigativa a los sectores sociales que conforman la nación colombiana (UNAL, 2005).

En cumplimiento de su misión y objetivos, la UN como universidad del Estado y de la Nación desde 2013 ha apoyado institucionalmente el proceso de paz en el país. En el Plan Global de Desarrollo 2016 – 2018 de la UN, ese compromiso se destaca en el “Eje 1: Integración de las funciones misionales: un camino hacia la excelencia”, cuando se plantea que la UN “debe ser interlocutora válida del Estado, en los niveles nacional, regional y local, para la formulación de política pública y líder en emprendimiento e innovación social y productiva, orientada a la construcción de una nación en paz, fundamentada en educación, inclusión y equidad” (Rectoría, 2015, p. 99), y posteriormente en el “Eje 4: La Universidad Nacional de Colombia de Cara al Pos - Acuerdo: Un Reto Social”, que está orientado a consolidar la EPPU “como instrumento orgánico de la Universidad Nacional de Colombia para el debate de los grandes problemas nacionales con miras a participar en las corrientes de opinión pública y en la

política pública a través de la implementación de diferentes instrumentos temporales como focos, centros de pensamiento, cátedras y observatorios, entre otros” (Rectoría, 2015, p. III).

El CPDP, primer CP institucional de la UN, ha realizado seguimiento sistemático a la dinámica de la negociación y en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha generado mecanismos y espacios para la reflexión y debate sobre los temas que hacen parte de la agenda y la negociación (Focos de pensamiento, s. f.). Actualmente, la EPPU cuenta con dieciocho organismos, incluyendo una cátedra y 17 centros de pensamiento, a saber: Cátedra José Félix Patiño-Restrepo, Acción de las artes y el patrimonio cultural para el acuerdo social, Camilo Torres Restrepo, Derecho a la salud, Comunicación y ciudadanía, Educación, Ética en la investigación con modelos animales, el CPDP, Funciones misionales – observatorio; Funciones misionales – mesa de pensamiento, Gestión Pública, Gran Caribe, Hábitat, ciudad y territorio, Mares y océanos, Propiedad intelectual, Responsabilidad y sostenibilidad de la industria minera, y el CPDR. Estos CP promueven el trabajo interdisciplinario y permiten crear nuevas sinergias internas y externas.

El CPDR nace en agosto de 2015 como iniciativa del Departamento de Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UN, sede Bogotá, con la coordinación del grupo de investigación en Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, como un espacio de reflexión sistémica y permanente acerca de los graves problemas del medio rural, considerando el actual proceso de paz y la necesidad de plantear alternativas de solución para el denominado posacuerdo (posterior a la firma de los acuerdos de La Habana). Así, este centro se proyecta como ese espacio para proponer lineamientos que sirvan de guía para el diseño de políticas públicas que lleven a implementar acciones concretas de intervención en los territorios rurales en el contexto del proceso de paz. En este sentido, tiene una perspectiva de largo plazo (de 8 a 10 años), pero debe, igualmente, responder con liderazgo en las coyunturas que se presenten en el medio rural, en particular, en lo que se refiere al posacuerdo y a la consolidación de la paz en Colombia.

El Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural de la UN (CPDR)

La creación del CPDR cobra particular importancia en la actualidad por tres aspectos fundamentales: primero, porque se ha hecho más evidente —con cifras que la documentan— la grave crisis estructural que sufre el medio rural colombiano y la enorme brecha frente al medio urbano con respecto a pobreza,

desnutrición, acceso a vivienda y baja calidad de servicios e infraestructura, inequidad y acceso a factores de producción, atraso, falta de oportunidades, debilidad institucional y degradación ambiental (DNP, 2015; DANE, 2016); segundo, porque en el medio rural se expresa con gran intensidad el conflicto por la tierra y el conflicto armado interno (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015) y, por consiguiente, la consolidación de una paz duradera exige una intervención estatal que erradique las causas y el posible resurgimiento del conflicto armado; tercero, porque el desarrollo del país exige el desarrollo del campo.

La crisis rural citada se evidenció con particular ímpetu en el paro agrario y popular de agosto del 2013, en el cual diferentes organizaciones presentaron al Gobierno colombiano el *Pliego nacional de peticiones agropecuarias y populares*, con exigencias para el cumplimiento de seis obligaciones políticas y legales básicas: la implementación de medidas y acciones frente a la crisis de la producción agropecuaria, el acceso a la propiedad de la tierra, el reconocimiento de la territorialidad campesina; participación efectiva de las comunidades y los mineros pequeños y tradicionales en la formulación y desarrollo de la política minera; adopción de medidas y cumplimiento de las garantías reales para el ejercicio de los derechos políticos de la población rural; inversión social en la población rural y urbana en educación, salud, vivienda, servicios públicos y vías (MIA, 2013). Este movimiento conllevó la firma del pacto nacional por el agro y el desarrollo rural (pacto agrario), como “proceso de construcción participativa impulsado por el Gobierno nacional de la mano de las entidades territoriales, los actores del sector agropecuario y demás organizaciones campesinas y de productores, con el fin de reformular la política pública de desarrollo rural” (MinAgricultura, 2014).

Frente a la brecha existente entre lo rural y lo urbano en nuestro país, debe destacarse que el medio urbano depende en alto grado del medio rural, particularmente para la obtención de alimentos y materias primas de origen vegetal, animal y mineral, y como proveedor de servicios ecosistémicos, como la conservación del agua, del suelo y de la biodiversidad, entre otros. Pero, más allá de ver el campo como un proveedor para las ciudades, es imperativo buscar las sinergias que conduzcan a la cooperación y planeación conjunta, así como al fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales de manera que se superen los problemas estructurales que sufre el medio rural, y permitir así, que el país pueda desarrollarse de manera integral (Forero y Ezpeleta, 2007).

Objetivos del CPDR

El CPDR se propuso como objetivo general generar y proponer lineamientos de política pública para el desarrollo rural que apunten a superar los problemas estructurales que sufre el medio rural.

Y como objetivos específicos:

- a. Generar un escenario permanente y sistémico de reflexión acerca de los graves problemas del medio rural, considerando que el actual proceso de paz requiere con urgencia alternativas de solución hacia el posconflicto.
- b. Ofrecer a los responsables de la política pública del medio rural, a los actores de los territorios rurales, a los centros de reflexión académica y a la sociedad, en general, instrumentos técnicos y lineamientos de política pública y de su implementación para la solución de problemas estructurales del medio rural.
- c. Diseñar mecanismos para que el CPDR logre el acompañamiento efectivo en la evaluación, implementación y seguimiento de las propuestas a través de las instancias pertinentes, desde la Universidad Nacional de Colombia.

Estructura organizativa y actividades del CPDR

Desde su inicio, el CPDR ha impulsado la coordinación con otras dependencias (facultades, departamentos, institutos, grupos de investigación) tanto de la sede Bogotá, como de las demás sedes de la UN. Con la consolidación del grupo interdisciplinario del centro, se busca que este espacio permita analizar las problemáticas del medio rural en el país y generar conocimiento que sirva de soporte para políticas públicas orientadas al bienestar social y económico de las comunidades rurales en un escenario de posacuerdo. Por lo tanto, el CPDR se concibe como un espacio abierto a todos los profesores de la UN, con una estructura que incluye 5 ejes temáticos (tabla 1) con subtemas que fueron acordados con los profesores de cada eje. Para su funcionamiento se creó el Comité Académico, conformado por los directores de los ejes y el director del CPDR, como mecanismo de coordinación colegiada.

Tabla 1
Ejes temáticos del Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural
de la Universidad Nacional de Colombia

Eje 1. Articulación con el sistema agroalimentario
<p>Coordinador: profesora Marina Sánchez de Prager, Facultad de Ciencias Agrarias, UN, sede Palmira.</p> <p>Seguridad alimentaria y nutricional, producción agropecuaria y sistema agroalimentario, modelos de producción agropecuaria sostenible, articulación de pequeños, medianos y grandes productores, valor agregado y procesos de transformación a la producción; articulación con redes de agricultores y consumidores, modelos de articulación y acceso a mercados incluyentes, inteligencia de mercados, valorización de los recursos del territorio, mecanismos para garantizar los derechos de propiedad campesinas sostenible.</p>
Eje 2. Multifuncionalidad del territorio
<p>Coordinador: profesor Álvaro Rivas, Facultad de Ciencias Agrarias, UN, sede Bogotá</p> <p>El territorio desde la multiterritorialidad y no desde la visión disciplinar (geografía, economía, política o antropología), el desarrollo rural territorial, orígenes en América Latina y sus debilidades, la noción de multiterritorialidad y multifuncionalidad como nuevas categorías para la gestión y planeación del territorio; las fuerzas propulsoras en el territorio multifuncional, el marco monofuncional del desarrollo rural frente al nuevo enfoque multifuncional; revalorización del paisaje como antropobioma en la planeación del territorio frente a los nuevos desafíos socioambientales y técnicoeconómicos que se presentan en la era posindustrial, posdesarrollista o posconflicto; los actores locales como aliados en las propuestas de desarrollo multifuncionales.</p>
Eje 3. Ciencia, tecnología y educación/extensión
<p>Coordinador: profesor León Darío Vélez, Facultad de Ciencias Agrarias, UN, sede Medellín.</p> <p>Ciencia, tecnología e innovación en los territorios rurales, la extensión rural participativa en los territorios rurales, asistencia técnica, adaptación y adopción de innovaciones; educación y capacitación para el posconflicto, procesos de educación formal (educación media) y no formal.</p>
Eje 4. Provisión de servicios y bienes públicos
<p>Coordinador: profesor Juan Patricio Molina, Facultad de Ciencias Agrarias, UN, sede Bogotá</p> <p>Políticas públicas en un contexto de paz en territorios rurales, instituciones e institucionalidad en los territorios, crédito, incentivos al desarrollo rural territorial, alianzas para el desarrollo de proyectos productivos.</p>
Eje 5. Tierras y desarrollo rural
<p>Coordinador: profesor Gonzalo Téllez Iregui, Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia, sede Bogotá.</p> <p>Restitución de tierras, reforma agraria, formalización de la propiedad rural, uso de la tierra, territorios baldíos; acceso a la propiedad de la tierra, zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial, mercado de tierras, resguardos indígenas, institucionalidad y recursos para políticas públicas.</p>

En la tabla 2 se presenta un resumen de las principales actividades realizadas por el CPDR. Se puede observar que ha sido un proceso participativo de los diferentes profesores miembros del CPDR, con el apoyo de representantes de comunidades y organizaciones campesinas, así como de afrocolombianos y expertos nacionales e internacionales (Brasil y México). Por otro lado, el CPDR se vinculó a la recientemente creada Red de Gestión Territorial y la Construcción de Paz en Colombia (Red GT-PAZ) liderada por la FAO. De esta manera, se han tenido diferentes visiones sobre lo que enfrenta el medio rural en el contexto del proceso de paz y sus posibles soluciones. Desafortunadamente, no ha sido posible interactuar con representantes de comunidades indígenas, a pesar de que se les ha invitado en diferentes ocasiones a participar en actividades.

En esta primera etapa del CPDR se acordó trabajar en la estructuración de una propuesta de plan de desarrollo rural con enfoque territorial, que responda al primer punto de los acuerdos de La Habana *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral* (Gobierno de Colombia; FARC-EP, 2014). La estructura de ese plan debe contener elementos que permitan identificar el continente (recursos, instituciones, dinámica, arquitectura y flujos) a partir de los cuales se puedan definir lineamientos de política pública lo suficientemente flexibles para poder adaptarlos a diferentes territorios. La presente publicación muestra avances del trabajo colectivo y busca dar luces acerca de cómo se va a implementar el Acuerdo 1 y cómo lograr una paz duradera a partir de los cambios urgentes que demanda el medio rural.

La problemática y las posibles soluciones tienen dimensiones ambientales, económicas, sociales, culturales y políticas, por consiguiente, se requiere una visión integral del desarrollo rural con enfoque territorial, que cubra los diferentes aspectos de las distintas actividades económicas, a saber: producción, comercialización y organización de productores, aspectos institucionales: actores institucionales que participan o deben participar en el medio rural para consolidar el proceso de paz, sinergias entre actores para el desarrollo de territorios, aspectos legales referidos a tierras, temas productivos y ordenamiento territorial. Esa visión sistémica igualmente considera una amplia participación de los diferentes actores que, a pesar de tener objetivos encontrados, deben lograr acuerdos fundamentales para promover territorios rurales con identidad y reconocer la voluntad de las comunidades con miras a fortalecer la gobernanza territorial.

Comentarios finales

En este corto periodo desde la creación del CPDR se han alcanzado diferentes logros dentro de los cuales se destacan:

- ♦ La consolidación de un grupo de trabajo de profesores y estudiantes de la UN comprometidos con el proceso de paz y con el desarrollo rural con enfoque territorial.
- ♦ El desarrollo de una estructura organizativa del CPDR, con una coordinación colegiada y ejes temáticos en temas claves para el logro de los objetivos del mismo.
- ♦ La generación de un espacio académico de debate y búsqueda de soluciones acerca de la problemática del medio rural colombiano en el contexto de paz en Colombia. La presente publicación es un primer documento que apunta en esta dirección.

Tabla 2
Resumen de las principales las actividades realizadas por el CPDR
de la Universidad Nacional de Colombia

Actividad	Lugar y fecha	Alcances
Primer encuentro de profesores del CPDR	Bogotá, 28 de septiembre 2015	Se socializó y ajustó la propuesta del CPDR. En esta reunión se planteó avanzar en el papel del CPDR frente al Acuerdo 1 de La Habana.
Taller 1. Desarrollo rural: hacia un escenario de paz	Bogotá, 4 de noviembre 2015	Participaron representantes de comunidades afro y campesinas, quienes manifestaron su compromiso con la paz, así como algunas inquietudes frente a la escasa participación de comunidades afro en el actual proceso de paz de La Habana, a las implicaciones negativas de los tratados de libre comercio para las economías campesinas y a las enormes dificultades que sufren los campesinos para comercializar sus productos. Igualmente, se realizaron presentaciones de profesores de la UN en torno a los avances del proceso de paz y el Acuerdo 1 de La Habana, y al progreso de los ejes temáticos del CPDR. Luego se realizaron mesas de trabajo con los asistentes en torno al Acuerdo 1 de La Habana y la estructuración de un modelo de plan de desarrollo rural con enfoque territorial (PDRET).

Continuación tabla 2

Taller nacional	Bogotá, 3 y 4 de diciembre 2015	<p>Participó un representante de comunidades campesinas, quien destacó la necesidad de una política para la agricultura familiar campesina. El taller tuvo una destacada participación de profesores e investigadores internacionales, quienes hicieron presentaciones en los temas de: ley de desarrollo rural sustentable en México (Universidad Autónoma del Estado de México), extensión y desarrollo rural con enfoque territorial (Colegio de Postgraduados de México), lazos sociales, mercados y territorios (Universidad de Brasilia), políticas públicas y gestión territorial (Consultor internacional, México).</p> <p>De otro lado, se realizaron dos presentaciones de expertos nacionales en los temas de inclusión social y productiva en el desarrollo rural y modelos de desarrollo rural y se presentaron los avances alcanzados en los ejes temáticos del CPDR.</p> <p>Posteriormente, se realizaron mesas de trabajo con los asistentes, lo cual permitió avanzar en la propuesta de un modelo de plan de desarrollo rural con enfoque territorial, que apunta al Acuerdo 1 de La Habana. Al respecto se hicieron precisiones conceptuales y se esbozaron posibles alternativas de solución con el apoyo de los expertos internacionales invitados.</p>
Sesiones del Comité Académico del CPDR	Bogotá, diferentes fechas: 10 reuniones a la fecha	Las reuniones son un espacio para socializar los avances al interior de los ejes y analizar, debatir y tomar decisiones acerca de las actividades y funcionamiento del CPDR.
Reuniones de ejes temáticos	Bogotá, Medellín y Palmira: diferentes fechas	Cada eje temático funciona de manera autónoma; las reuniones con los profesores vinculados al mismo se realizan con la regularidad que se considere pertinente.
Vinculación a redes	Bogotá, noviembre de 2015	Vinculación a la recientemente creada Red de Gestión Territorial y la Construcción de Paz en Colombia, Red GT-PAZ, liderada por la FAO.
Creación/mantenimiento página web	Bogotá, diferentes fechas	La web http://www.investigacion.unal.edu.co/pensamiento/desarrollorural.php es una herramienta de divulgación y promoción del CPDR.

Referencias

- Alto Comisionado para la Paz. S. f. (2014). *Entérese del proceso de paz*. (3ra edición). Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Comisión histórica del conflicto y sus víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Desde abajo.
- DANE. (2016). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. (Última entrega 31 de marzo de 2016). Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- DNP. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: Dirección Nacional de Planeación.
- Focos de pensamiento. (s. f.). *Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Procesos de Paz*. Bogotá. Recuperado de <http://pensamiento.unal.edu.co/ep-paz/>
- Forero, J. y Ezpeleta, S. (2007). *Las brechas entre el campo y la ciudad en Colombia 1990-2003, y propuestas para reducirlas* (Serie estudios y perspectivas No. 17). Bogotá: CEPAL.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2014). *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. Borrador conjunto 06.06.2014.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Acuerdo Final.
- Mesa Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo – MIA. (29 de octubre de 2013). *Pliero nacional de peticiones agropecuarias y populares paro nacional agrario y popular - 19 de agosto de 2013*. Recuperado de <http://colombiaesmia.blogspot.com.co/2013/10/pliego-nacional-depeticiones.html#more>
- MinAgricultura. (2014). *Pacto agrario ¿qué es el pacto?* Recuperado de <https://pactoa-grario.minagricultura.gov.co/Paginas/Que-es-el-pacto.aspx>
- Rectoría Universidad Nacional de Colombia. (2015). *Plan Global de Desarrollo 2016 – 2018. Autonomía responsable y excelencia como hábito*. Bogotá. Recuperado de http://www.unal.edu.co/diracad/proyectos/siscalidad/Plan_De_Desarrollo%202016-%202018.pdf
- Universidad Nacional de Colombia (2005). *Acuerdo 011 de 2005 “Por el cual se adopta el Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia”*. Recuperado de http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/csu/2005/A0011_05S.pdf
- Velásquez, A. (s. f). *Propuesta para la creación de un “Centro de Pensamiento” y Seguimiento al Proceso de Diálogos de Paz “la Universidad piensa la paz nacional”*. Recuperado de <http://168.176.39.182/boletin/documento-propuesta-centro-pensamiento-paz-UN.pdf>

El medio rural en el actual proceso de paz en Colombia

*Fabio R. Leiva** y *León Darío Vélez Vargas***

Introducción

La propuesta de la “Política de desarrollo agrario integral”, contenida en el documento *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, corresponde al Acuerdo 1 de la agenda del actual proceso de diálogos de paz que adelanta el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en La Habana (Gobierno de Colombia, FARC-EP, 2014); esto destaca la importancia que las partes dan al medio rural.

La sociedad civil ha tenido importante injerencia en el tema, entre otras razones, porque ese acuerdo se apoyó en los resultados del “Foro política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)” (Organización de Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2012), realizado con representantes campesinos, afrodescendientes e indígenas de gremios del sector privado y de diferentes organizaciones sociales. Si bien diferentes sectores sociales han respaldado explícitamente ese acuerdo, se han planteado objeciones en ciertos aspectos, tal y como se menciona en este documento.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país* (Ley 1753 de 2015), el Gobierno nacional expresa su voluntad: “para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos” (p. 1) y se propone la transformación del campo como una de las estrategias transversales y regionales. En este sentido, en 2014 se dio inicio a la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (Misión Rural), con el objetivo de “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, p. 4). El documento final de la Misión, entregado en diciembre de 2015, presenta un diagnóstico de la si-

* Profesor titular, Facultad de Ciencias agrarias, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Director del CPDR.

** Profesor asociado, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

tuación actual del campo y propone seis estrategias como posibles soluciones: inclusión social de los habitantes rurales, inclusión productiva y agricultura familiar, desarrollo de un sector agropecuario competitivo, desarrollo ambientalmente sostenible, ordenamiento ambiental, social, productivo, desarrollo territorial y arreglo institucional integral y multisectorial (DNP, 2015).

En este capítulo se hace una revisión crítica de los principales aspectos del Acuerdo 1 de La Habana y se consideran observaciones y propuestas hechas desde diferentes sectores sociales y por parte de la Misión Rural.

Medio rural colombiano en crisis estructural

La crisis estructural del medio rural colombiano y la enorme brecha con el medio urbano, en términos de pobreza, desnutrición, acceso a vivienda y baja calidad de servicios e infraestructura, inequidad y acceso a factores de producción, atraso, falta de oportunidades, debilidad institucional y degradación ambiental, ha sido documentada ampliamente en el 3^{er} Censo Nacional Agropecuario de 2014 (DANE, 2016). Por su parte, la producción agropecuaria en Colombia, como principal actividad económica en el medio rural, experimenta esa crisis y muestra indicadores bastante preocupantes, a saber: una gran reducción de su participación en el PIB, que no corresponde con el crecimiento experimentado por la economía en general; baja productividad, ya que, excepto el maíz, las flores, la soya y el sorgo (estos dos últimos con participación marginal en la producción nacional), los cultivos muestran estancamiento en los rendimientos (trigo, cacao, café, azúcar cruda, frutales y plátano de exportación) o aumentos leves (arroz, papa, banano de exportación, caña de azúcar, palma africana y plátano); incremento de importaciones agropecuarias, baja oferta y falta de diversificación exportadora con alta dependencia del café, el banano, el azúcar, las flores, la palma africana y ganado (este último afectado notoriamente por el cierre de exportaciones a Venezuela) (DNP, 2015). Además, el 3^{er} Censo Nacional Agropecuario mostró que los pequeños productores (con menos de 50 hectáreas), que representan el 40 % del área cosechada en el área rural dispersa y generan más del 43 % de la producción agrícola, especialmente alimentos de la canasta básica de alimentos en el país, han sido particularmente olvidados. Lo anterior reafirma la gran relevancia del Acuerdo 1 de La Habana y la pertinencia de las peticiones de distintas organizaciones agrarias y populares en el llamado Paro Agrario y Popular de 2013, en el cual se reclamó al Gobierno colombiano: la implementación de medidas y acciones frente a la crisis de la producción agropecuaria; acceso a la propiedad de la tierra; reconocimiento a

la territorialidad campesina; participación efectiva de las comunidades y los mineros pequeños y tradicionales en la formulación y desarrollo de la política minera; adopción de medidas y cumplimiento de las garantías reales para el ejercicio de los derechos políticos de la población rural; inversión social en la población rural y urbana en educación, salud, vivienda, servicios públicos y vías (MIA, 2013).

Planteamientos generales y principios de la política de desarrollo agrario integral de la agenda de paz

En el Acuerdo 1 de la agenda de La Habana (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2014) se plantea una Reforma Rural Integral (RRI) que “sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural —hombres y mujeres— y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera”, y que “debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía con un enfoque de género y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia” (p. 1), así como “el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad” (p. 2). Igualmente, la RRI “pretende asegurar para toda la población rural y urbana en Colombia disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para una buena nutrición, especialmente la de los niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes y personas adultas mayores, promoviendo prioritariamente la producción de alimentos y la generación de ingresos” (p. 2). También se afirma “que, en su visión, la RRI reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria” (p. 1).

Es preciso recalcar que el medio rural ha sido olvidado por las políticas públicas y el escenario principal del prolongado conflicto armado que ha sufrido Colombia; así, la superación de la crisis estructural que actualmente padece el medio rural debe llevar al desarrollo integral de la nación (Comisión histórica del conflicto y sus víctimas, 2015).

El primer acuerdo está basado en los siguientes principios: i) transformación estructural de la realidad rural con equidad y democracia; ii) bienestar y

buen vivir con erradicación de la pobreza y satisfacción plena de las necesidades de los ciudadanos de las zonas rurales; iii) priorización de la población y los territorios más necesitados y vulnerables y comunidades más afectadas, con especial atención a mujeres, niños y ancianos; iv) integralidad, productividad y programas que acompañen el acceso a tierra, ciencia, tecnología e innovación, crédito, riego, comercialización y acceso a bienes públicos; v) restablecimiento de derechos de víctimas del desplazamiento y despojo; vi) regularización y lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra; vii) participación de comunidades en planeación, ejecución y seguimiento de planes y programas; viii) beneficio, impacto y medición a un alto número de ciudadanos con criterios de eficiencia; ix) desarrollo sostenible en aspectos ambientales y sociales; x) presencia del Estado en territorios rurales; y finalmente, xi) democratización del acceso y uso adecuado de la tierra (Gobierno de Colombia; FARC-EP, 2014).

De manera similar, el documento final de la Misión Rural reconoce la inmensa deuda que el país ha acumulado con el mundo rural y propone políticas orientadas a que “la sociedad rural pueda manifestar todo su potencial, contribuyendo al bienestar nacional y haciendo un aporte decisivo a la construcción de paz” (DNP, 2015, p. 4), lo cual abre inmensas posibilidades para el desarrollo rural y facilita que las zonas rurales sean los pilares del desarrollo futuro del país, tanto por razones económicas, como por la necesidad de superar los factores históricos del conflicto y construir la paz. La Misión parte de tres principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural: i) la necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconozca una ruralidad diferenciada, las ventajas de la asociación y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo; ii) la concepción del desarrollo como un proceso integral, que busque la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales; iii) la necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos que faciliten el desarrollo de actividades sean agropecuarias o no. Esto muestra elementos comunes con el Acuerdo 1, pero en el documento de la Misión se tiene cierto énfasis en aspectos económicos y de competitividad; nótese que el término “competitividad” no se menciona en el citado Acuerdo. Además, debe entenderse que la Misión como organismo asesor planteó unas propuestas que el Gobierno nacional puede o no poner en práctica.

En el Acuerdo 1 se considera que la RRI es de aplicación universal, pero se destaca la concepción territorial, puesto que debe priorizar “los territorios más afectados por el conflicto, por la miseria y el abandono” (Gobierno de

Colombia; FARC-EP, 2014, p. 2). Esto supone la puesta en marcha de planes y programas de desarrollo con enfoque territorial e incluyente que consideren las necesidades, características y particularidades de los territorios y comunidades, y en los cuales estas tengan amplia participación, de manera que se avance en su empoderamiento en la formulación, ejecución y seguimiento.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, vale destacar que las conversaciones de La Habana en el tema rural se apoyaron en los resultados del Foro Política de Desarrollo Agrario Integral (Organización de Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2012), que contó con 1314 representantes del sector campesino, gremios del sector privado, movimientos sociales, organizaciones de mujeres, indígenas, iniciativas de paz, de víctimas y afrodescendientes. En esa dirección, la Misión Rural destaca la importancia del desarrollo de capacidades locales y el empoderamiento de la comunidad para que los pobladores rurales sean verdaderos agentes de su propio desarrollo, así como la participación de los diferentes actores en planes y proyectos de desarrollo rural y en los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDRET). Es oportuno destacar además que el concepto de gobernanza, referida al ejercicio del poder en temas de interés público y cómo los ciudadanos u otros actores participan (Graham *et al.*, 2003; Fontaine, Van Vliet y Pasquis, 2007) es un concepto que conllevaría garantizar la participación real de las comunidades rurales en la toma de decisiones de temas que les competen.

En el Acuerdo 1, al plantear como objetivo “bienestar y buen vivir de la gente del campo” (campesinos, indígenas y afrodescendientes) dentro de un enfoque territorial, se tiene una concepción multicultural y multiétnica acorde a las condiciones particulares de los distintos territorios. Este aspecto es recogido por la Misión Rural y por diferentes comunidades que respaldan el proceso de paz, pero que igualmente han manifestado inquietudes (DNP, 2015). En particular, algunas comunidades afro han manifestado que no se sienten representadas en las conversaciones de La Habana¹, y la Organización Nacional Indígena Colombiana pidió que, antes de la firma definitiva de los acuerdos, la comisión étnica conformada por autoridades indígenas y afrodescendientes interactúe con el equipo negociador en La Habana para concertar los principios, criterios, metodologías y propuestas para salvaguardar los derechos de estos pueblos y comunidades; además, que la implementación de los acuerdos

1 Richard Moreno Rodríguez, Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, participación en Taller 1 del CPDR, 4 de noviembre de 2015.

en los territorios indígenas se realice con la debida consulta y consentimiento de las comunidades y pueblos indígenas (ONIC, 2016). Por otro lado, el objetivo citado además requiere precisar el alcance conceptual de la expresión “buen vivir” (capítulo 3 de esta publicación).

Cabe destacar que se acordó adelantar la RRI en un contexto de globalización y de políticas de inserción en ella por parte del Estado que demandan atención especial de la producción agropecuaria nacional y, especialmente, de la producción campesina, familiar y comunitaria. Este es un tema de debate por los efectos en el medio rural colombiano que representa la actual globalización económica y, en particular, los tratados de libre comercio (TLC) con países del llamado primer mundo. Al respecto, la Misión Rural destaca que: luego de la “apertura económica” (comienzos de 1990s) se rompió la correlación entre las fases de crecimiento del sector agropecuario y de la economía en general, que eran típicas antes de ese proceso. La productividad del sector agropecuario se ha estancado o ha aumentado muy lentamente y a un menor ritmo que las tendencias que prevalecieron antes de la apertura económica; el proceso conllevó una reducción de las áreas sembradas en cereales y oleaginosas en la década de 1990; una expansión paralela del área dedicada a la producción ganadera y, en menor medida, del área dedicada a cultivos permanentes; y un lento dinamismo del sector, con alta dependencia de unos pocos productos agropecuarios de exportación, mientras que las importaciones aumentaron y se diversificaron (DNP, 2015). Voceros de asociaciones campesinas, de diversos sectores sociales y académicos han manifestado su desacuerdo con ese proceso de globalización económica (Organización de Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2012); incluso, actualmente, la Asociación Dignidad Agropecuaria Colombiana prepara un proyecto de referendo para ser presentado al Congreso Nacional, para lograr una reforma constitucional que establezca protección especial a la producción nacional agraria y alimentaria.

Principales aspectos de la política de desarrollo agrario integral de la agenda de paz

La figura 1 ilustra los principales aspectos del Acuerdo 1. En esta se destacan tres grandes problemas: acceso y uso de la tierra (parte izquierda), ordenamiento territorial (parte central) y desarrollo rural con enfoque territorial (parte derecha). El acuerdo contempla de manera transversal una amplia participación de la comunidad (ya mencionado en este documento), el desarrollo de planes nacionales sectoriales para combatir pobreza rural y planes para la conservación de sistemas socioecológicos.

En aspectos de tierras, el Acuerdo reconoce que, si bien el “acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2014, p. 1) y propone diferentes alternativas según sea la condición de quien reclame el derecho a la propiedad de la tierra (con tierra, sin tierra o con tierra insuficiente); además, se establece un fondo de tierras para “democratizar el acceso a la tierra”, el cual fortalecerá el proceso de entrega y titulación (línea punteada en la parte inferior izquierda, figura 1). Igualmente, se contempla un plan participativo de formalización y titulación, que debe contar con una jurisdicción agraria y con mecanismos expeditos de conciliación y resolución de conflictos. Adicionalmente, se plantea la necesidad de actualizar el catastro rural y garantizar un recaudo efectivo del impuesto predial.

Frente al tema de tierras, es apenas obvio que las comunidades indígenas y afrodescendientes reclamen garantías para sus derechos consagrados en la Constitución Política y otras normas (Ley 160 de 1994, Decreto 1745 de 1995, Decreto 2164 de 1995), y además que exijan sean consultadas.

Por su parte, la Misión Rural propone “reducir tanto la alta concentración de la propiedad como la fragmentación del minifundio... , así como superar la generalizada informalidad que caracteriza la tenencia de la tierra en el país” (DNP, 2015, p. 6). Este tema se destaca en la segunda estrategia de la Misión: inclusión productiva y agricultura familiar, orientada a que los pequeños productores y los trabajadores del campo accedan a recursos productivos, se integren en toda la cadena de producción y comercialización y perciban ingresos remunerativos. La Agencia Nacional de Tierras, que administrará entre otras los fondos de tierras, es una de las instituciones propuestas por la Misión que ya fue creada por el Gobierno Nacional (Decreto 2363 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR). No obstante, una estrategia de inclusión social debe referirse a campesinos, indígenas y afrodescendientes, más que a los productores y trabajadores del campo y, por consiguiente, debe considerar las racionalidades y estrategias productivas de sus diferentes formas de producción; la generalización puede llevar a la desintegración de esas formas de producción y va en contravía de la concepción del territorio como propuesta integradora de la RRI.

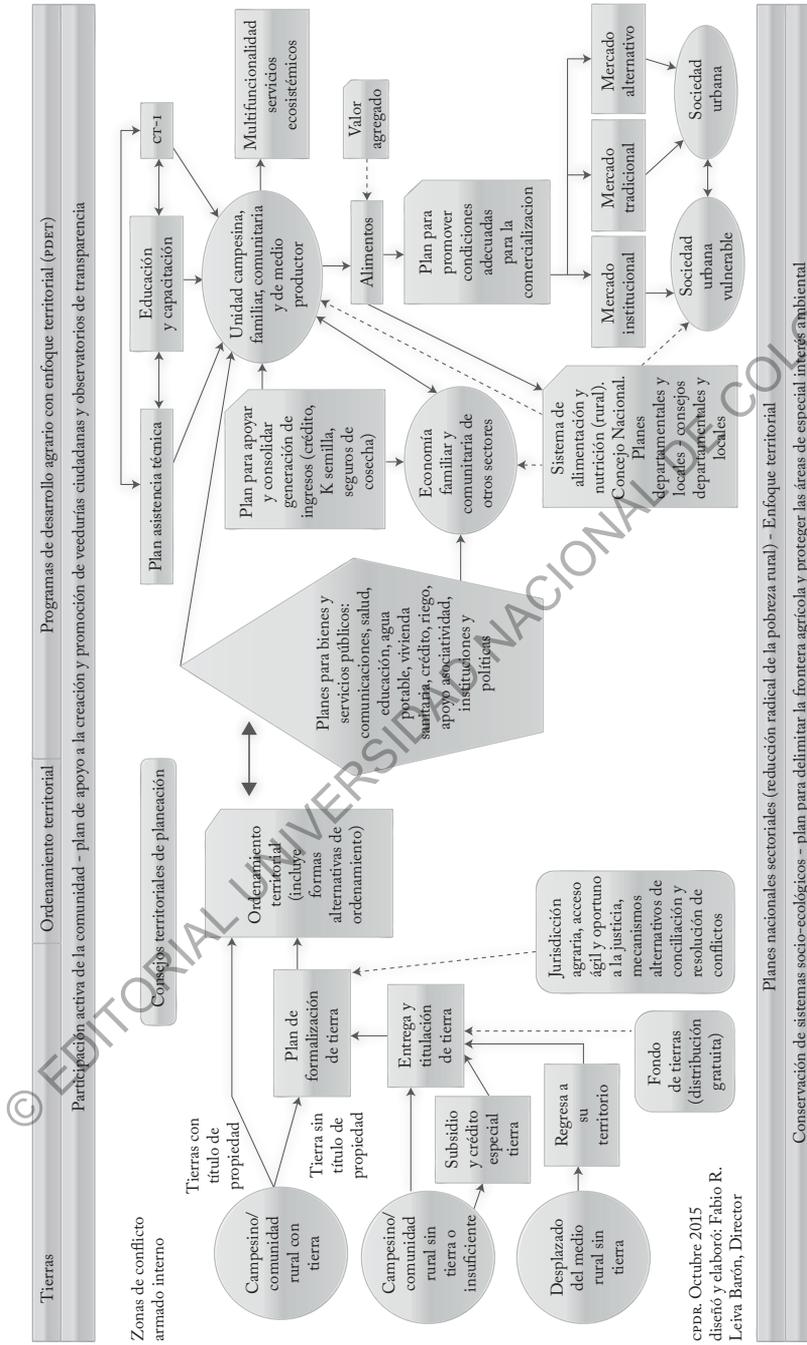


Figura 1 Principales aspectos del Acuerdo 1 de La Habana. Fuente: adaptado de Gobierno de Colombia; FARC-EP (2014).

Planes nacionales sectoriales (reducción radical de la pobreza rural) - Enfoque territorial
 Conservación de sistemas socio-ecológicos - plan para delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental

Otro problema central que aborda el Acuerdo 1 es el ordenamiento territorial como elemento fundamental para garantizar un desarrollo sostenible (parte central de la figura 1); allí se establece un plan para delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental, lo que genera alternativas para los pobladores que colindan con ellas o las ocupan, y garantiza los principios de participación de las comunidades rurales. Además, se reconocen a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como figura que tiene el Estado para promover la economía campesina y contribuir al cierre de la frontera agrícola y la producción de alimentos. Según el acuerdo, el territorio rural es un escenario sociohistórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural. Esto conlleva un gran cambio de concepción, puesto que hasta ahora los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) se han basado en una visión predominantemente biofísica del territorio cuyo propósito es establecer los usos del suelo. Además, han primado en los POT los intereses de grupos locales de poder, así como de las administraciones municipales. Estos últimos aspectos restringen las posibilidades de un adecuado ordenamiento que contemple las particularidades sociales, económicas y culturales de los territorios.

La Misión Rural parte del diagnóstico del ordenamiento y desarrollo territorial que destaca las enormes riquezas naturales del medio rural, pero, de la misma forma, la problemática que se deriva de la ocupación y uso inapropiado del territorio, la degradación de suelos, las pérdidas asociadas al cambio climático y el déficit de abastecimiento de agua, particularmente en las zonas más pobladas, mientras que las zonas de mayor dispersión de la población carecen de fuentes de generación de ingresos (DNP, 2015). Se resalta además el conflicto en el uso del suelo, que ocurre porque la utilización actual no corresponde a la oferta ambiental y se estima que actualmente un 15 % de los suelos son sobreutilizados, un 13 % subutilizados y que aproximadamente 87 millones de hectáreas deberían ser declaradas áreas de protección y conservación; adicionalmente, se tiene que 22 millones de hectáreas tienen vocación agrícola, 4 millones vocación agroforestal y 15 vocación ganadera, pero únicamente 5 millones de hectáreas se utilizan para agricultura y más de 34 millones de hectáreas se utilizan para ganadería² (IGAC, 2012). Frente a toda esta problemática,

2 Algunas de estas cifras deben ser revisadas acorde con los resultados del 3er Censo Nacional Agropecuario, pero la tendencia en el conflicto del uso del suelo parece mantenerse.

la Misión Rural propone una estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial organizada en cuatro elementos: (i) ordenamiento ambiental, social y productivo; (ii) convergencia regional y cierre de brechas rural-urbanas; (iii) desarrollo rural con enfoque territorial; y (iv) consolidación de la asociatividad territorial.

El Acuerdo 1 y la Misión Rural coinciden en avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sostenible, lo cual resulta fundamental para garantizar la calidad de vida de los pobladores del campo y para que las actividades económicas que allí se adelantan perduren en el tiempo. No obstante, en algunas zonas de alto valor ecológico que han sufrido el conflicto armado, la adjudicación de tierras o el cambio de cultivos puede representar riesgo de degradación ambiental, según el tipo de actividad y la manera de realizarla; este aspecto ha sido planteado, entre otros, por la Oficina de Naciones Unidas Colombia (La ONU advierte que la paz puede destruir el medioambiente en Colombia, 2015, s. p.), y llama la atención sobre la necesidad de promover buenas prácticas y sistemas sostenibles de producción que eviten o reduzcan al mínimo ese riesgo.

Por otro lado, la creación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) (Ley 223 de 2015), en la cual el Gobierno nacional desempeñó un papel protagónico, ha generado diversas reacciones; por un lado, gremios como la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) (2016) celebran su aprobación y consideran que se dan condiciones para garantizar “la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, aspecto fundamental para atraer desarrollo al campo colombiano”; no obstante, para otros esta ley “representa una amenaza para el campesinado y el desarrollo rural al pretender legalizar la acumulación de baldíos cambiando su destinación, abrir la posibilidad a la expropiación al considerar las ZIDRES como zonas de utilidad pública e interés social y favorecer la concentración de la tierra en manos de los grandes capitales” (Mojica, 2015). El debate está abierto, pero mientras el Acuerdo 1 y la Misión Rural proponen frenar la expansión de la frontera agraria, las ZIDRES pueden apuntar en la vía contraria, un ejemplo de esto es la expansión agropecuaria de la Altillanura oriental colombiana.

El MADR impulsa el programa Colombia Siembra que se ha propuesto para 2018 ampliar en un millón las hectáreas sembradas en el país y cuenta con estudios de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) que han identificado el potencial productivo de cada departamento; falta ver si esa ampliación del área sembrada se realizará con sistemas sostenibles de producción. Por ejemplo, frente al escenario de paz, inversionistas y representantes gremiales proponen proyectar a Colombia como una potencia alimentaria en

el transcurso de las próximas dos décadas, basada en la gran empresa (nacional e internacional), cuya clave estaría en desarrollar una agroindustria competitiva (El agro: una oportunidad de oro, 2016). ¿Con qué modelos productivos se harían estos desarrollos?, ¿ese modelo agroexportador haría parte de la solución de la grave crisis del medio rural?

El otro gran problema corresponde al desarrollo rural (parte derecha de la figura 1), que debe tener una clara correspondencia con la solución de la problemática de tierras rurales y el ordenamiento territorial en el país (flecha de dos vías en la parte central del esquema). Al respecto, el Acuerdo 1 propone elaborar planes para ofrecer mejores bienes y servicios públicos en términos de infraestructura, vías, comunicaciones, salud, educación, agua potable, vivienda sanitaria, crédito, riego, apoyo a la asociatividad, la creación y el fortalecimiento de instituciones y políticas públicas orientadas al medio rural, con énfasis en la economía campesina, familiar y comunitaria. Para el efecto se acordaron los siguientes estímulos:

- i. Plan para fomentar la economía solidaria y cooperativa rural que fortalezca la capacidad de las comunidades rurales organizadas para comercializar productos, acceder a bienes y servicios y, en general, mejorar sus condiciones de vida, trabajo y producción;
- ii. Plan de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, esencial para estimular procesos de innovación tecnológica y mejorar la sostenibilidad de los proyectos productivos de la economía campesina, familiar y comunitaria (incluye promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas);
- iii. Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores con menores ingresos;
- iv. Plan para promover condiciones adecuadas para la comercialización de los productos provenientes de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, y mejorar su disponibilidad;
- v. Fortalecimiento del sistema de protección y seguridad social de la población rural y garantizar condiciones laborales dignas y la protección de los derechos de los trabajadores agrarios (Gobierno de Colombia; FARC-EP, 2014).

Además, se propone que la ejecución de los planes se haga con mano de obra proveniente de comunidades rurales con el fin de promover su participación y dinamizar el empleo rural.

Si bien se destaca ese enfoque diferencial, el Acuerdo 1 hace referencia a la economía campesina (EC), familiar y comunitaria, sin considerar que estos constituyen categorías de facto y de análisis diferentes. De hecho, toda EC es familiar pero no toda agricultura familiar (AF) es campesina. En la AF se encuentran formas de producción empresariales capitalistas ya sean pequeños, medianos o grandes empresarios, según el tamaño de sus bienes de producción. Es necesario, entonces, tener claro qué son estas categorías, cuáles son las características que los identifican, cuáles son sus funciones e importancia social y económica para la organización socioeconómica dominante, qué se quiere hacer con ellas, y cuáles son los impactos deseables frente a los de las propuestas contenidas en el Acuerdo 1. Nótese que la Misión Rural aclara que AF “cobija a lo que en Colombia se denomina generalmente pequeños productores o campesinos” y la define “como los hogares productores dedicados a la agricultura, actividades pecuarias, acuicultura, pesca o silvicultura cuyos ingresos provienen fundamentalmente del trabajo familiar” (Gobierno de Colombia; FARC-EP, 2014, p. 57); además, recomienda que el Gobierno establezca una definición estándar de AF o de pequeño productor para el direccionamiento de los instrumentos de política (DNP, 2015).

Por otro lado, la Constitución Política colombiana y la normatividad no reconocen al campesino como actor social, a pesar de que actualmente el Estado reconoce las ZRC (Ley 160 de 1994). A este respecto, el senador Alberto Castilla ha impulsado un proyecto de ley para que se reconozca al campesino como sujeto político de derechos (Araque, 2014).

La Misión Rural ha propuesto políticas de Estado para promover un desarrollo integral con enfoque territorial (económico, social y ambiental) en el campo colombiano mediante seis estrategias. La primera apunta a varias de las reivindicaciones sociales planteadas en el Acuerdo 1 y se orienta a la inclusión social de los habitantes rurales mediante el cierre de brechas sociales que garanticen el goce efectivo de los derechos y la igualdad de oportunidades de los habitantes del campo, la dotación de bienes de interés social (nutrición y seguridad alimentaria como una de las prioridades, así como educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento). Allí se propone una meta de 15 años para eliminar las principales brechas rural-urbanas en materia de acceso a servicios sociales. No obstante, la participación comunitaria que es central para lograr una verdadera inclusión social queda relegada en esa estrategia específica.

La Misión Rural destaca la comercialización como una línea prioritaria, orientada a “la modernización de los sistemas de abastecimiento y promover estrategias que le den a los AF mayores y mejores oportunidades para vincularse

directamente a los mercados”, lo cual mejora el funcionamiento de los mercados mayoristas regionales y nacionales y de las redes de intermediación (DNP, 2015, pp. 59-60). De esta manera, se reconoce y se proponen posibles soluciones a uno de los más graves problemas que tienen los campesinos para mercadear sus productos y se apunta a la estrategia de inclusión productiva. Pero un debate necesario es si los campesinos para insertarse en los mercados deben ser modernizados y transformados en productores empresariales (“pequeños productores”) (DNP, 2010). Nótese que la legislación que fija los patrones constitutivos de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) a nivel predial (Resoluciones 1132 y 1133 de 2013 del INCODER) y establece condiciones para acceder al incentivo de asistencia técnica rural se refiere a “pequeños productores” y esto es acorde con la Ley 607 de 2000 que definió a esos productores agropecuarios.

Esto tiene profundos efectos contraproducentes en el logro de los objetivos propuestos en el Acuerdo 1. La evidencia histórica ha demostrado que la reconversión de las economías campesinas a formas empresariales, así sean familiares, tiene efectos contraproducentes al acelerar los procesos de descomposición de las EC³. Los argumentos son los siguientes (Vélez, 2015):

- ♦ Al tener que concentrar sus esfuerzos en unos pocos productos, los más demandados por el mercado, lo cual especializa el proceso productivo, las EC pierden su flexibilidad ecosistémica y tecnológica, una de sus principales y más exitosas estrategias de adaptabilidad, la cual está representada en la diversidad de recursos utilizados (variedades y razas, espacios y habilidades para la diversificación), de productos generados, de actividades realizadas (agricultura, ganadería, caza, pesca, transporte, comercio, etc.) y de tecnologías de manejo.
- ♦ La especialización del proceso productivo generalmente requiere paquetes tecnológicos estandarizados para monocultivos que no consultan la racionalidad productiva y la flexibilidad de los campesinos, incrementa los factores de riesgo y los hace más vulnerables a las variaciones de los precios en el mercado, al ataque de pestes y a la variabilidad climática. Esta especialización conlleva una mayor monetización de sus economías que, generalmente, los excluyen o los colocan en alto riesgo de perder su condición de productores o de convertirlos en asalariados de los agentes financieros.

3 La descomposición de las formas de producción campesina (FPC) debe entenderse como la pérdida de sus características fundamentales principalmente en lo referente a la pérdida del acceso a los factores de producción, como la tierra, o su tránsito a formas de producción empresarial donde las relaciones de producción se tornan fundamentalmente mercantiles.

- ♦ Todo lo anterior agrava la crisis del sector rural al ocasionar el deterioro de su base productiva y poner en riesgo la seguridad socioeconómica y alimentaria familiar, local y regional, ya que muchos de los alimentos que producían, por sus características y aspectos culturales, solo tienen demanda en estos ámbitos. Estos productos pierden atractivo y la seguridad alimentaria, que antes la obtenían de sus predios o del intercambio en la comunidad y en mercados locales, entra a depender de los ingresos monetarios generados por los productos destinados al comercio.

Igualmente, se pretende que la RRI lleve a garantizar “para todos los ciudadanos, disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para una buena nutrición”. Para el efecto se propone un sistema de alimentación y nutrición, con instituciones tales como un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, y planes y consejos departamentales y locales. Al respecto, la Misión Rural propone dar prioridad a la nutrición y la seguridad alimentaria dentro de las estrategias de inclusión social de los habitantes rurales, de inclusión productiva y agricultura familiar.

Conclusiones

La Política de Desarrollo Agrario Integral, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)* del Acuerdo 1 del proceso de paz, da gran importancia al medio rural, como parte integral y fundamental para el desarrollo del país. No obstante, dicho acuerdo requiere algunas precisiones conceptuales que tienen implicaciones prácticas para su implementación, tal y como se plantea en este documento.

El Acuerdo 1 y el informe final de la Misión Rural tienen bastantes elementos comunes, lo cual puede ser visto con optimismo en la medida que el Gobierno nacional muestre la voluntad para implementar las transformaciones que exige el medio rural. Sin embargo, el documento final de la Misión puede requerir algunas precisiones conceptuales.

La propuesta de RRI ha sido participativa desde sus inicios, lo cual ha llevado a que amplios sectores sociales del país la respalden, pero asimismo se han planteado diversas objeciones; algunas comunidades étnicas manifiestan no sentirse representadas y algunos dirigentes campesinos consideran que no es válido adelantar la RRI en el contexto de la actual globalización económica. Estos aspectos merecen ser debatidos, en aras de facilitar la implementación del Acuerdo 1 del actual proceso de paz en Colombia.

Referencias

- Araque, L. (2014). Senador Alberto Castilla liderará proyecto de ley que reconozca a campesinos como sujetos políticos de derechos. Polo democrático alternativo. Recuperado de <http://www.polodemocratico.net/noticias/titulares/6674-senador-alberto-castilla-liderara-proyecto-de-ley-que-reconozca-a-campesinos-como-sujetos-politicos-de-derechos>
- Comisión histórica del conflicto y sus víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Desde abajo.
- DANE. (2016). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. Última entrega 31 de marzo de 2016. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010 - 2014. Capítulo III. Crecimiento sostenible y competitividad*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- DNP. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- El agro: una oportunidad de oro (2016) *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/economia/articulo/colombia-potencia-alimentaria-y-agricola/459490>
- Fontaine, G., Van Vliet, G. y Pasquis, R. (2007). *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Gobierno de Colombia; FARC-EP. (2014). *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. Borrador conjunto 06.06.2014.
- Gobierno de Colombia; FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Acuerdo Final 24.08.2016.
- Graham, J., Amos, B. y Plumptre, T. (2003). *Governance principles for protected areas in the 21st century*. Ottawa: Institute on Governance.
- IGAC. (2012). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano escala 1:100.000*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- La ONU advierte que la paz puede destruir el medioambiente en Colombia. (22 enero, ©2015). *EFE: verde*. Recuperado de <http://www.efeverde.com/noticias/onu-paz-medioambiente-colombia/>
- Mesa Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo – MIA. (29 de octubre de 2013). *Pliego nacional de peticiones agropecuarias y populares paro nacional agrario y popular - 19 de agosto de 2013*. Recuperado de <http://colombiaesmia.blogspot.com.co/2013/10/pliego-nacional-depeticiones.html#more>

- Mojica, J. (2015). Sobre ZIDRES y otras incongruencias... *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/sobre-zidres-y-otras-incongruencias-54703>
- ONIC. (2016). *Declaración de los Pueblos Indígenas de la ONIC sobre los Diálogos de La Habana*. Recuperado de <http://www.onic.org.co/noticias/941-declaracion-de-los-pueblos-indigenas-de-la-onic-sobre-los-dialogos-de-la-habana>
- Organización de Naciones Unidas en Colombia y Universidad Nacional de Colombia. (2012). *Foro Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial)*. Recuperado de https://issuu.com/manuelpaz69/docs/informe_y_balance_general
- Sociedad de Agricultores de Colombia. (2016). *La Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, celebra la sanción presidencial de la ley de ZIDRES*. Bogotá. Recuperado de <http://www.sac.org.co/es/noticias/437-la-sociedad-de-agricultores-de-colombia-sac-celebra-la-sancion-presidencial-de-la-ley-de-zidres.html>
- Vélez, L. D. (2015). *Adaptabilidad y persistencia de las formas de producción campesina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Formulación de un Plan de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial – (PDRET)

*Juan Patricio Molina, Yesid Aranda Camacho, Jorge Eduardo Parra, Juan Nicolás Montoya, Iván Montoya, Angélica Lesmes, Milena Bayona, Gulnara Castaño, Álvaro Parrado y Fernando Manzo Ramos**

Introducción

Este capítulo pretende contribuir a la estructura general y los principales elementos que deberían ser parte de la formulación de un Plan Desarrollo Rural con Enfoque Territorial - PDRET. El texto se enmarca en las orientaciones del Comité Académico del Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural- CPDR, según las cuales el propósito inmediato del centro es la presentación de propuestas para la implementación del punto uno acordado en las conversaciones de paz en La Habana entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC. Este punto ha sido denominado por las partes: *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral* – RRI (Gobierno de Colombia; FARC-EP, 2014).

Se requiere, por lo tanto, un esfuerzo de concreción para hacer planteamientos oportunos dentro del horizonte de tiempo que impone la coyuntura política, de manera que las propuestas que surjan del CPDR puedan ser expuestas por parte de la universidad ante las partes que intervienen en las conversaciones de paz. Esto marcará un derrotero para la labor futura del centro en cuanto a reflexiones internas y nuevas propuestas que tendrán que ser abordadas de manera gradual.

* Juan Patricio Molina, Yesid Aranda y Jorge Parra (profesores de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá), Juan Nicolás Montoya (sede Manizales), Iván Montoya (sede Medellín), Angélica Lesmes, Milena Bayona, Gulnara Castaño, Álvaro Parrado (miembros del grupo de investigación en Gestión y Desarrollo Rural de la misma universidad) y Fernando Manzo Ramos (Profesor del Colegio de Postgraduados de México). El documento consideró debates previos y opiniones de integrantes de la Red Mexicana de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural y de la Red Internacional de Procesos Participativos, Género y Desarrollo Territorial, la cual está conformada por el Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales de la UAEM y el grupo de investigación en Gestión y Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Colombia.

Se ha considerado que una opción interesante para la implementación del Acuerdo 1 de las conversaciones de paz es que el CPDR se concentre en el tema de los PDRET, sobre los cuales tanto Gobierno como guerrilla han demostrado un gran interés como instrumento de política, pero que necesitan de una mayor claridad sobre la forma de estructurarlos, de darles contenido y de volverlos operativos. Al respecto, la universidad tiene una valiosa experiencia de trabajo con comunidades rurales en diferentes escenarios, territorios y proyectos, que sirve como sustento para realizar propuestas de política e incorpora en su concepción el aprendizaje adquirido en los procesos de extensión e investigación aplicada.

La propuesta sobre cómo estructurar los PDRET, que surge desde un grupo de profesores e investigadores de la Universidad Nacional de Colombia, es un esfuerzo por conceptualizar, modelar y definir sus condiciones, referentes y componentes fundamentales; se trata, así, de ofrecer una propuesta metodológica que parte de la recolección sistemática de evidencias en un amplio espectro de cuestiones del desarrollo rural. Aunque los aspectos planteados son esenciales para explicar las dinámicas de algunos procesos de desarrollo rural, no todos estos elementos tendrían la misma importancia para todos los territorios en que se emprendería la estructuración de dichos planes. Por lo anterior, se pretende que sea una propuesta que pueda ser adaptada a diversas realidades.

De esta manera, se plantean unas pautas que identifican los elementos como “continente”, para darle “contenido” a estos planes de acuerdo con cada territorio y así determinar los “flujos”. El continente hace alusión a *qué* elementos mínimos deben contemplarse en la elaboración del plan; el contenido detalla el estado del territorio de acuerdo con esto. Por su parte, los flujos se refieren al cómo y quiénes deben ayudar a lograr el acuerdo con las dinámicas territoriales (instituciones y su nivel de acción, concurso de la sociedad civil, de las organizaciones y demás actores territoriales).

El contenido y los flujos, como parte de la formulación de estos planes, serán un ejercicio posterior que tendrá múltiples variantes y especificidades de acuerdo con el territorio para el cual se construya el plan, en todo caso, con la necesaria participación de los actores territoriales, tanto públicos como privados, y en el que seguramente las universidades también tendrán un papel destacado en los diferentes escenarios territoriales que se definan.

Este capítulo parte de una revisión del estado del arte respecto a los conceptos transversales a la formulación de un plan de desarrollo rural con enfoque territorial (PDRET), para que, a partir de esto, se analice su estructura de manera teórica y pragmática para su implementación.

Una segunda perspectiva aborda la correspondencia del enfoque territorial con los actuales instrumentos de política, más teniendo en cuenta que algunos de estos no expresan condiciones para la implementación del enfoque territorial en los planes de desarrollo; el capítulo destaca una serie de aspectos para que esto tenga lugar, tales como: enfoque territorial explícito en las políticas, procesos de planeación local y regional, nivel de gestión pública, empoderamiento humano y de las organizaciones, educación y fortalecimiento de las capacidades de gestión. En la tercera y última perspectiva se busca complementar la propuesta con diferentes análisis que se han adelantado a nivel nacional e internacional con respecto a la implementación del enfoque territorial y su relación con la actual situación del país.

Hay que precisar, finalmente, que la presente propuesta toca los siguientes puntos propios de todos ejes del CPDR: sistema agroalimentario y agroecología, base ambiental, condiciones de permanencia para actores de la paz, institucionalidad, democratización de la tierra y ordenamiento territorial. Estas temáticas, derivadas de las conversaciones de paz, deberían ser contempladas en los PDRET, que, a su vez, deben ser una guía rectora en la que participen todos los involucrados bien sea mediante la construcción de consensos generales o su alineación alrededor de acuerdos específicos que incluyan diferentes niveles de gobierno. Estos planes deberían considerar como guía una serie de preguntas orientadoras, a saber:

- ♦ ¿Qué nivel de flexibilidad debe tener la política nacional para adaptarse a los contextos y necesidades locales?
- ♦ ¿Qué condiciones deberían existir para que los actores locales puedan tener un papel protagónico en la construcción de políticas y en la gestión territorial del desarrollo, en el que se fortalezca y garantice la gobernanza territorial?
- ♦ ¿Cuáles temáticas deberían ser objeto de definición en el marco de la política nacional, cuáles a nivel territorial, y a qué escala?
- ♦ ¿Cuáles instrumentos se pueden recomendar en materia de formulación y aplicación de política de DRET para que exista coherencia y funcione adecuadamente la coordinación entre los ámbitos nacionales y territoriales?
- ♦ ¿Qué mecanismos e instituciones se requieren para que haya una coordinación entre lo nacional y lo local?
- ♦ ¿Cuáles componentes deberían considerar los PDRET y qué políticas serían pertinentes?

Marco conceptual

A continuación, se presenta una serie de conceptos relevantes a tener en cuenta para la formulación de planes de desarrollo rural con enfoque territorial:

Reforma Rural Integral (RRI)

Este concepto debe entenderse en el contexto de lo acordado en los diálogos de paz, en el punto 1: *Hacia un nuevo campo colombiano*. Se diría que la transformación del campo trasciende la clásica reforma agraria y sus efectos redistributivos de tierra, como un exclusivo factor de desarrollo. Los adjetivos *rural integral* significan que los procesos de transformación y renovación en el campo, bajo los que se oriente el desarrollo rural, deben ser sistémicos, estructurales y estratégicos. Es así como, aunque es clara la incidencia histórica de la inequitativa distribución de tierra en el conflicto colombiano, es fundamental darle especial atención a otros factores que determinan el desarrollo en un territorio y, por ende, el bienestar y el buen vivir de su comunidad. Entre ellos cabe mencionar: acceso a bienes y servicios básicos, seguridad, convivencia, democracia.

Desarrollo rural integral y desarrollo rural con enfoque territorial

Aunque los discursos institucionales por parte del Estado han expresado de manera insistente que el primer punto de los diálogos de paz está expresado en función de un desarrollo agrario integral, para el CPDR no significa que este sea sinónimo del desarrollo rural integral. El análisis teórico desde el cual se hace integral el desarrollo es desde lo *rural* y no exclusivamente desde lo *agrario*, pues este sería solo uno de los componentes del sistema.

La definición de *desarrollo rural* bajo el adjetivo *integral* se expresa como un medio para impulsar la integración equitativa de las regiones y el consecuente desarrollo social y económico del país. Es así como el principio de territorialización del desarrollo obliga a comprenderlo de manera que su gestión esté asociada a un escenario espacial y de construcción social con particularidades económicas, culturales, ambientales y políticas, definidas históricamente; el capital social juega un papel protagónico para su logro.

La Reforma Rural Integral (RRI) obligaría a avanzar en cómo se implementará dicha territorialización y, en consecuencia, los lineamientos básicos para realizar la gestión del mismo, para lo cual es importante reconocer que sobre este escenario —resultado de procesos de apropiación de recursos en el

que la sociedad ha logrado consolidar identidades que expresan la territorialidad— el capital social juega un papel fundamental.

Los acuerdos apuestan a que la reforma rural integral sea una transformación estructural en la que los territorios rurales sean los catalizadores del desarrollo, y a que en el territorio se generen las transformaciones institucionales, en las que existan algunos elementos catalizadores para que ello se logre. No obstante, se podría afirmar que, a diferencia del DRET, esta reforma enfatiza más en la transformación estructural de los factores de producción que en el desarrollo de una nueva institucionalidad; al menos los documentos no son contundentes en la garantía de la participación plural y efectiva de los diversos actores que coexisten en el espacio físico.

Se considera que el desarrollo rural con enfoque territorial es el eje transversal para formular planes de desarrollo y aportar al proceso de paz en Colombia. Conviene precisar que en el presente documento el término DRET equivale a Desarrollo Rural Territorial y que su definición parte de los matices que diferentes autores expresan en lo referente a que la forma de entender y aplicar el desarrollo rural se encuentra profundamente relacionada con la evolución de las teorías de desarrollo económico, por lo que el análisis del concepto se hace a partir de la teoría dominante en cada momento (Ramos y Garrido, 2011).

El CPDR concibe el DRET en un escenario que, más allá del crecimiento económico, atienda problemas sociales y humanos, e identifique las causas que han limitado la inclusión social y productiva de diferentes comunidades y la adecuada oferta de bienes y servicios públicos en sus territorios. El desarrollo debe resultar de la combinación de acciones lideradas por parte de las comunidades, como de las entidades territoriales y nacionales públicas y privadas. Un PDRET requiere entender el sector rural de manera integral y multidimensional.

Territorio rural y territorio funcional

El DRET supone el territorio como sujeto de análisis que da cuenta de la forma en que un grupo humano, a través del ejercicio de su cultura y condiciones sociales, económicas, ambientales y políticas, se apropia de un espacio en el que genera identidad y pertenencia, y que determina el desarrollo individual y colectivo. Se trata de un proceso de *construcción social* en el que participan diversos actores e intereses. Según Sepúlveda (2003) el territorio es un sujeto de desarrollo que, bajo connotaciones espaciales, debe ser analizado desde las ciencias sociales, humanas, ambientales, económicas y geográficas, entre otras, las cuales deben permitir el diseño de instrumentos de política para su desarrollo y el respeto de la idiosincrasia de cada espacio territorial.

Por otro lado, la definición de *territorio funcional* expresa una construcción social que se hace en diferentes espacios y escalas, acorde con sus características e interrelaciones (flujos), y considera los vínculos rurales y urbanos que emergen para su adecuado reconocimiento.

Buen vivir

Este concepto, mencionado reiterativamente en el punto uno de los diálogos de paz, es coherente con el enfoque territorial del desarrollo rural que aquí se propone. De acuerdo con lo que tres pensadores latinoamericanos mencionan (el brasileño Leonardo Boff, el mexicano Enrique Leff y el uruguayo Eduardo Gudynas) (2015), la definición del *buen vivir* dista del *vivir mejor*, pues mientras este último presume espacios de competencia y progreso, independiente de que sean o no generados en condiciones éticas humanas y ambientales, el *buen vivir* es un escenario colectivo e incluyente de bienestar, equidad y armonía dentro de la sociedad y el equilibrio de las relaciones de esta con la naturaleza. El reto es cómo lograrlo y concretarlo en un plan de desarrollo, sin quedarse en imaginarios sociales.

En ese sentido, sería conveniente incorporar la voluntad de otros agentes que coexisten con la sociedad más marginada, y que aboguen por este objetivo; para el efecto, resultaría adecuado abordar la formulación de los PDRET usando elementos de la nueva ruralidad y, en especial, en la perspectiva de estrategias de vida.

Política pública

Antes de precisar cada uno de los lineamientos que deben girar alrededor de los PDRET, es pertinente conocer el contexto que enmarca su implementación desde las políticas públicas. Su análisis es un elemento indispensable para la comprensión del territorio y de sus comunidades; se parte de la idea de que en la configuración del territorio inciden unas políticas de Estado que regulan y parametrizan las acciones de diferentes actores (sociedad civil, sector privado, organizaciones). De ahí que sea muy importante saber aprovechar los espacios que ofrecen las políticas (de *arriba – abajo*), y generar propuestas que profundicen esa opción, de manera que se avance en el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias para que los actores locales usen de manera coordinada dichas posibilidades para que emerjan propuestas desde lo local (de *abajo – arriba*) orientadas al logro de un bienestar acorde a las realidades y necesidades de los territorios rurales.

El CPDR parte del entendimiento de la política pública como un instrumento formal del Estado para atender necesidades o situaciones socialmente problemáticas en un territorio determinado, al igual que para el fortalecimiento de las oportunidades y capacidades de sus habitantes. En esa concepción, es sustantiva la política de provisión de bienes y servicios públicos mediante acuerdos democráticos y reglas del juego (normas, derechos, instituciones y acciones) que busquen beneficios comunes y equitativos.

Gestión pública

Hay que avanzar en la construcción de un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado para garantizar el desarrollo de un territorio, y reconocer que buena parte de la sociedad civil no ha tenido los espacios que debería asumir en la orientación de su territorio, en concordancia con su papel de actor protagónico.

Desde la óptica de la *nueva gestión* pública, la eficacia, eficiencia y legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y, también, entre estos y las organizaciones empresariales, y la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en este escenario tienden a ser reconocidos como procesos de gobernanza. La propuesta de este modelo en la implementación de un PDRET significa que su rendición de cuentas esté definida en función de unas metas, objetivos e indicadores de éxito, los cuales deben expresar el nivel de eficiencia del sector público acorde con las condiciones del mercado y de su mejor funcionamiento, al igual que con las fortalezas del sector privado y de la sociedad civil en cuanto a la administración y ejecución de recursos.

Instituciones

En la construcción de una mejor articulación entre lo público, lo privado y el mercado, es determinante el papel de las instituciones. El análisis se enmarca en la escuela neoinstitucional que, siguiendo a Kalmanovitz (Neoinstitucionalismo, s. f.), hace especial referencia a la forma en que las instituciones manejan unas reglas de juego que guían su comportamiento y su desempeño en diferentes ámbitos sociales, políticos y económicos. Las instituciones son estructuras sociales organizadas que, bajo un conjunto de hábitos, maneras de hacer las cosas y formas de pensar, buscan un objetivo. El papel de la voluntad humana es fundamental en dicho objetivo. En un PDRET, el papel de las instituciones debería entenderse de manera amplia, desde una perspectiva social e histórica,

y no solo como respuesta a fines de crecimiento económico, necesarios, pero no suficientes. Además de la creciente relevancia de las normas en las interacciones humanas y con el ambiente, en lo institucional es fundamental el fortalecimiento de la dimensión humana y de sus organizaciones, ya que las normas por sí mismas no bastan; en el territorio se expresan las normas y las fortalezas humanas en su aplicación. De ahí que los PDRET deberían darle la mayor relevancia al componente institucional, interactuando con lo local y regional, entendido desde la perspectiva mencionada.

Orientaciones para la formulación de un plan de desarrollo rural con enfoque territorial PDRET

A continuación, se presenta una serie de orientaciones que deberían servir de marco para la formulación e implementación de PDRET.

Políticas de Estado para un PDRET

Una propuesta metodológica para la formulación e implementación de un PDRET debe partir de un análisis sistémico del contexto de las políticas de Estado y cómo estas, tal y como lo plantea la Misión Rural resultan coherentes a la diversidad de condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales que caracterizan un mundo tan complejo como lo es el sector rural colombiano (Ocampo, 2014).

El mencionado análisis debe comprender la identificación de su ciclo y la situación por la cual se demandó una acción pública, así como el reconocimiento de los intereses de las organizaciones e instituciones vinculadas a dicha acción. De ahí que se deba reconocer además los resultados de un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, desarrollados por autoridades públicas con la participación eventual de otros sectores, y precisar en qué medida este proceso solucionó o previno una situación definida como problemática en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado (2002).

El papel de las políticas de Estado en la formulación de un PDRET, exige limitar el alcance de su análisis en función de aquellas de orden nacional sobre las cuales es posible hacer propuestas sistémicas, de manera articulada a las particularidades y prioridades de los territorios rurales; por ejemplo, política (plan o programa) de manejo de recursos (agua, tierras, biodiversidad), política educativa, de inclusión y participación ciudadana, de mercados (regulación de precios, acceso, información), de planeación (central, regional y local),

de gestión pública, de investigación y desarrollo tecnológico, de ordenamiento social y productivo del territorio (acceso a la tierra, definición de zonas de interés prioritario), de acompañamiento y asistencia a la producción, al mercadeo y a la organización, de crédito y financiamiento y de seguridad alimentaria, nutricional y soberanía alimentaria.

La política de Estado también debe considerar la factibilidad de su implementación; en cuanto al cómo, quién, con qué y cuándo. Esto supone la definición de instrumentos que se puedan aplicar con continuidad en diferentes gobiernos. Los PDRET son un ejemplo de este tipo de instrumentos que, para ser efectivos, deberían inscribirse dentro de las políticas de Estado.

Enfoque territorial de las políticas de Estado

Las políticas territoriales de Estado serían las que aseguren una mayor democratización, equidad y sostenibilidad (social, ambiental, económica y política) de los procesos de desarrollo; las que propicien el reconocimiento, por parte de las entidades públicas nacionales y territoriales y de los sectores institucionales y económicos, de la heterogeneidad y autonomía local y regional, y que, a partir de esto, cumplan una gestión pública más eficaz que privilegie los acuerdos alcanzados entre los diversos actores que coexisten en los territorios, mediante planes y programas que incorporen proyectos de desarrollo regional y municipal; se trata de priorizar y graduar la aplicación de los instrumentos definidos para el desarrollo rural según las características de los municipios o sus agrupaciones en los territorios” (Gobierno de Colombia - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015, p. v).

El enfoque territorial de las políticas de Estado supone que sean construidas a partir de diagnósticos debatidos y acordados en los territorios, sin desconocer su coherencia con las condiciones normativas y de política del orden nacional. Ejemplo de esto es la pertinencia de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y las recomendadas por la Misión Rural, que proponen: enfoque territorial participativo, inclusión social y productiva, y provisión adecuada de servicios y bienes públicos que garanticen un mínimo de bienestar para contribuir al cierre de brechas entre el medio rural y urbano y al existente entre regiones.

De acuerdo con Ramos y Garrido (2011), la emergencia del enfoque territorial obliga a la reformulación o cambio de las políticas de Estado, de manera que minimicen las tensiones entre las corrientes agraristas y las ruralistas y que, a su vez, obedezcan a una legitimación social que responda a las prioridades de la sociedad, acorde con las dinámicas propias de cada territorio. Surge la

necesidad de promover la participación de otros sectores económicos que se desarrollan en el medio rural: minería, pesca y acuicultura, turismo rural y ecológico y, en general, aquellos que hacen uso de los recursos (naturales, humanos y del capital social y relacional) de los territorios.

En ese contexto, los PDRET deben abordar los grandes desafíos para el diseño e implementación de la acción pública, en particular sobre los modos de gobernanza territorial y sobre la institucionalización de la escala territorial y de los principios de la participación, concertación, decisión y legitimación de los espacios de negociación, a partir de iniciativas de *abajo – arriba*. Esto supone una reconfiguración de los sistemas de actores de la arquitectura institucional para una acción pública más orientada a las verdaderas necesidades de los territorios rurales. Hay que avanzar hacia la definición y gestión de políticas colaborativas, no solo desde lo sectorial, sino también desde niveles más complejos de coordinación que incorporen la divergencia de intereses que se presentan entre los actores territoriales.

Capacidades de gestión y seguimiento

Es conveniente tener políticas inclusivas que abran espacios para que los actores locales creen lo que deben crear. Sin embargo, el problema no es solo el diseño de la política, también es de capacidades limitadas para una gestión participativa con concurso de los actores locales, por tal motivo se debe fortalecer esta capacidad de los actores locales para incidir en la formulación de políticas públicas.

Las políticas no son necesariamente restrictivas; también incide la capacidad de gestión de la gente para acceder a las mismas. Es necesario generar escenarios de discusión para conocer las motivaciones reales de los actores locales, buscando así su participación en la formulación de los planes de desarrollo y en los compromisos que de estos se derivan. El desafío está en establecer la ruta para la promoción activa y pacífica del desarrollo de capacidades de gestión de las organizaciones en los territorios y de sus líderes, facilitando la integración coordinada entre actores e instituciones desde el nivel local hasta el central y desde lo público hasta lo privado.

La territorialización de la acción pública constituye una dimensión central de la agenda política para el desarrollo del medio rural. Este proceso está ligado a los cambios en el papel del Estado en cuanto a la descentralización de su funcionamiento, así como en lo concerniente a la promoción de la participación de la sociedad civil en los espacios de la formación de políticas y

a la introducción de sinergias entre las políticas sectoriales. Esta evolución del contexto político convierte al territorio en un escenario privilegiado para la definición de la implementación de políticas públicas más adaptadas a las realidades locales.

El logro de la gobernanza territorial se expresa en las capacidades que adquieren los actores locales para realizar un variado uso de las políticas públicas, acorde con sus diversos contextos. Significa, asimismo, un cuestionamiento de la tradicional lógica sectorialista, de *arriba – abajo*, que considera a los niveles locales como receptáculos de las decisiones de política tomadas en las instancias superiores del poder.

Otro tema que tiene que ver con la aplicación de las políticas es la reestructuración de la manera de hacer la gestión pública: planeación participativa, trabajo por objetivos, uso de indicadores de resultados, coordinación interinstitucional, diálogo intersectorial e interdisciplinariedad en el análisis y operación de las políticas públicas (planes, programas y proyectos), asignación de recursos que combine oferta y demanda, y elección democrática o participativa de los funcionarios que lideran los entes de control.

Las capacidades de los actores locales y la especificación de los conceptos de gestión pública deben ser parte de la formulación de un plan de desarrollo. Su adecuada aplicación garantiza el éxito de los programas y proyectos en un territorio.

En consecuencia, resulta fundamental incorporar, además de los tradicionales indicadores de resultado, otros que permitan verificar la gestión y la adecuada asignación de recursos e incentivos, sin olvidar aquellos que sirven para la medición de la implementación de las políticas públicas.

El Departamento de Planeación Nacional ha manejado el índice de desempeño integral como instrumento para la evaluación de la gestión y los resultados de las entidades territoriales (DNP, 2005). A partir de sus atribuciones legales, es responsabilidad del DNP diseñar sistemas de seguimiento a los planes de desarrollo con enfoque territorial, con el objeto de hacer evaluaciones de eficacia y eficiencia, de cumplimiento de requisitos legales, de capacidad administrativa y de desempeño fiscal. Pero, los sistemas de información no deben limitarse al orden municipal o departamental, también deben incorporar indicadores que le faciliten a las entidades territoriales a analizar la gestión en su unidad político —administrativa de manera articulada con su entorno territorial, bien sea provincial o de mancomunidades que se instauren para la implementación de políticas que trasciendan sus límites político— administrativos.

Planeación local y regional

De acuerdo con un análisis realizado por (Parra, 2006), en conjunto con estudiantes de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Colombia, la funcionalidad de la planeación local a nivel estratégico implica considerar varias propuestas:

Desde el punto de vista sociocultural, se resalta la posibilidad que tienen lo local y lo regional de generar una cultura propia del desarrollo, caracterizada por el arraigo y por el grado de identidad del individuo con su región, donde las metas del desarrollo pueden ser definidas, construidas y compartidas colectivamente. Sobre lo político administrativo, se afirman las ventajas de la gestión local y regional para promover la cooperación entre los diferentes actores que intervienen, especialmente entre lo público y lo privado, y la posibilidad de concertación para mejorar las eficiencias en la identificación, asignación y uso de los recursos públicos. Sobre lo ecosistémico se destacan, en lo local, la preocupación, el contacto, el conocimiento, la conciencia y la sensibilidad que la comunidad tiene o puede tener sobre su entorno y sobre sus distintos ecosistemas, como espacio vital y como fuente de recursos. En cuanto a lo económico, este enfoque pretende que los ciudadanos puedan tener en la institucionalidad local las condiciones que les permitan utilizar su iniciativa para conocer, acceder, organizar y utilizar eficazmente los factores productivos y aprovechar oportunidades en un mundo globalizado. En esta perspectiva, es muy importante la construcción de un nuevo escenario local no solo para la discusión, sino para la proposición y para la acción (p. 31).

El proceso de planificación territorial exige la participación de la sociedad civil y el desarrollo de capacidades para la gestión, mediación, resolución de conflictos y logro de objetivos comunes. Se trata de entender cómo pueden alinearse los intereses y aspiraciones de diferentes actores en un territorio de manera que logren satisfacer unas necesidades sociales; la negociación política de un PDRET exige, además, la participación de actores representativos y líderes de los territorios, así como la implementación de mecanismos consultivos, especialmente orientados a garantizar que los actores no representativos puedan aportar con legitimidad algunas reflexiones y que las recomendaciones sean útiles en el proceso de planificación.

Un proceso de planeación territorial implica el desarrollo de estrategias que permitan identificar diversos tipos y niveles de relacionamiento entre los diversos actores o instituciones. Algunas experiencias de la Universidad Nacional de Colombia en diferentes territorios rurales evidencian que una meto-

dología útil es el análisis de redes sociales, el cual permite conocer el grado de interacción entre actores a partir de la interpretación de resultados construidos matemáticamente (Pachón y Molina, 2014).

Empoderamiento del factor humano

Desde una concepción humana e integral del desarrollo rural, son varias las consideraciones necesarias en la formulación de un PDRET, pues el buen vivir que busca el desarrollo no depende exclusivamente de la generación de ingresos en una comunidad. Aunque este sea un medio para conseguir algunos objetivos, hay que ampliar las libertades como lo afirma Amartya Sen (citado en Neef, Elizalde, y Hopenhayn, 1986), la satisfacción de necesidades humanas básicas y axiológicas, o aumentar las capacidades y oportunidades de las familias (Pachón, 2011). En este sentido, un componente estratégico es el tema del empoderamiento del factor humano que tiene el doble carácter de ser objetivo del desarrollo, pero también medio para lograrlo, cuando se está hablando de democratización y sostenibilidad social del proceso; se trata del fortalecimiento de la autonomía individual y colectiva y de todos los aspectos relacionados con ello: capacidades de participación, de concertación, de contextualización, de gestión, de decisión, de organización y de cómo estas capacidades conducen a la autoconfianza en el ser humano.

El reconocimiento del papel fundamental que tiene el ser humano en un PDRET exige reconocer la interculturalidad predominante (comunidades indígenas, afrodescendientes, población Rom). A partir de ello, se deben orientar las estrategias de empoderamiento. Adicionalmente, hay demandas de la sociedad para el reconocimiento de los derechos humanos, en particular, de aquellas comunidades en condiciones de vulnerabilidad.

Componentes de un plan de desarrollo rural con enfoque territorial (PDRET)

A partir de las orientaciones presentadas anteriormente, se plantean a continuación los componentes fundamentales que deberían ser contemplados en un PDRET.

Énfasis en condiciones y procesos

En cuanto a procesos y contenidos la idea es que, además de implementar intervenciones que ofrezcan contenidos, el PDRET debe ofrecer estrategias que

ayuden a fortalecer procesos (de gestión, de colaboración, de negociación, de identificación de necesidades/problemas, de resolución de conflictos).

Así, la implementación de un PDRET supone un énfasis en procesos, de manera que las comunidades sean capaces y se encarguen de resolver las condiciones previas que deben tener lugar antes de que se adelanten las inversiones con el apoyo del Estado. Para el fomento de estos procesos se requiere crear condiciones esenciales de diferente índole: por ejemplo, las definidas por el Estado, las acordadas y las planteadas por las comunidades sobre lo que quieren hacer, o las que emerjan fruto de la conciliación entre el Estado (administración territorial), la sociedad civil y las organizaciones.

En el marco de la formulación de un PDRET, son de gran importancia las condiciones en las cuales se diseñan sus programas y proyectos. Los diagnósticos de los territorios deben ser construidos participativamente con la comunidad. Los indicadores de los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos deberían diseñarse para la medición de efectos e impactos a corto, mediano y largo plazo, y no exclusivamente para la ejecución del presupuesto o de la cobertura durante su ejecución.

El territorio funcional para la implementación del enfoque territorial del desarrollo rural

El enfoque territorial participativo que hace parte del Plan de Nacional de Desarrollo 2014-2018 y de las propuestas de la Misión Rural adopta la concepción de la nueva ruralidad al pretender superar el debate sobre la dicotomía rural-urbana. Toda estrategia de desarrollo debe garantizar que en su formulación e implementación se diseñen programas y proyectos que promuevan grados eficientes de relación y vínculo entre los diferentes territorios (rurales, urbanos, suburbanos), más allá de la delimitación espacial definida por los planes de ordenamiento territorial y su división político-administrativa, sin desconocer la importancia de esta última en la gestión pública.

Lo anterior significa que para el diseño de políticas con enfoque territorial se debería garantizar, en primera instancia, la participación, discusión y logro de acuerdos, fruto de procesos de negociación entre las diversas partes debidamente representadas y que, probablemente, pueden tener objetivos encontrados. En segundo lugar, está la escala para la coordinación de los actores. Ello requiere de mayor claridad en los documentos de las negociaciones de paz. La escala debería definirse más en función de las identidades históricas territoriales, que de las visiones tecnocráticas usualmente utilizadas por razones de conveniencia y practicidad.

Un aspecto clave de análisis del territorio está asociado con su delimitación que puede ser dinámica y cambiante en el tiempo según los procesos y flujos funcionales que allí se desarrollen, donde cobran singular importancia las identidades territoriales. Este proceso debe estar fundamentado en la disciplina de la geografía económica, que proporciona información útil para los procesos de planificación territorial del desarrollo, contemplando diferentes factores interrelacionados. El IICA (1999) propone un factor espacial, cuya principal variable está expresada por la proximidad geográfica y su incidencia en las fuerzas económicas y conductuales de un territorio¹. Considera, además, un factor ambiental que incluye variables de oferta de bienes y servicios ecosistémicos (geología, hidrología, suelo, geomorfología, vegetación natural), y un factor complementario consistente en la oferta de bienes y servicios públicos (infraestructura física y social). De esto surgen dos aspectos que requieren aclaración: por un lado, los de las fuerzas económicas según las cuales los agentes que tienen proximidades geográficas y organizativas valorizan los recursos endógenos (Torre y Rallet, 2005) y consolidan aglomerados productivos caracterizados por la especialización (Becattini, 2002). Por otro lado, las fuerzas conductuales relacionadas con las diversas identidades territoriales que no necesariamente buscan una competitividad económica, pero que dan origen a territorios diferenciales por la cultura, la idiosincrasia o por criterios de manejo (por ejemplo, zonas de reserva campesina, reservas de la sociedad civil).

Organismos Internacionales como la FAO y el BID plantean que la determinación de criterios de la delimitación de territorios rurales es una de las principales preocupaciones de los formuladores de políticas y de los operadores de programas vinculados al desarrollo de regiones rurales bajo un enfoque territorial (FAO y BID, 2007). Desde esa perspectiva, un documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación en convenio con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2014) plantea una delimitación sustentada en la consolidación de 141 provincias delimitadas por el DANE y compuesta cada una por 8 municipios. Este sería un punto de arranque para acotar, agrupar o desagregar los territorios de acuerdo con tres criterios: 1. Fun-

1 Las fuerzas económicas pueden ser entendidas en el marco de distritos industriales, donde agentes que se localizan en el mismo territorio valorizan los recursos endógenos, hasta consolidar "clusters" productivos alrededor de diversas actividades que promuevan la competitividad del territorio, por ejemplo, las Zidres (Zonas de interés de desarrollo económico). Las fuerzas conductuales están relacionadas con las identidades territoriales que no necesariamente buscan el logro de competitividad económica, sino que dan origen a territorios de identidad (por ejemplo las zonas de reserva campesina, reservas de la sociedad civil, etc., que buscan más el mantenimiento de territorios diferenciados por la cultura, idiosincrasia, etc.).

cionalidad dinámica a nivel económico a partir de actividades agropecuarias o no agropecuarias, 2. Densidad poblacional y, 3. Revisión de documentación que soporte avances de intervención institucional a nivel territorial y que superen límites departamentales. Asimismo, se propone considerar la categorización de la ruralidad² dada por la Misión Rural, en función de las intervenciones que en los territorios vayan a tener lugar desde los planes de desarrollo rural.

Con las anteriores consideraciones, la implementación de procesos de desarrollo en un territorio supondría identificar sus límites y fronteras, y determinar las acciones de intervención en un espacio funcional, considerando para ello las interrelaciones socioeconómicas, culturales y ambientales y la manera como las instituciones han actuado en este espacio. No se deben desconocer las implicaciones de la territorialización en cuanto a proximidades geográficas y organizativas, las cuales dan vida y contenido al territorio mediante identidades y sentido de pertenencia.

La experiencia europea plantea la idea de las territorialidades que tienen en cuenta las proximidades organizativas, por ejemplo, de similitud e identidad y que explican el éxito obtenido allí en la implementación del enfoque territorial (Pecqueur y Zimmermann, 2004). Esto invita a considerar una adecuada definición de territorio que haga operativamente fácil la implementación del enfoque (por ejemplo, las tecnoregiones de Fals Borda). Pero no se deben desconocer las sinergias entre actores, en especial, de las comunidades que se expresan en las identidades territoriales. Esta perspectiva es importante para una adecuada implementación del enfoque territorial del desarrollo rural.

Grupos de interés

Los PDRET deben identificar aquellos grupos que tienen un interés en el desarrollo del territorio, para que a partir de ese interés se vinculen y participen en los procesos de construcción y consolidación territorial. Así, se debería precisar el interés que podrían tener hacia las zonas de conflicto los territorios que han estado o están fuera de conflicto. Es decir, generar propuestas en los planes de ordenamiento con enfoque territorial conducentes al mayor conocimiento, entendimiento e involucramiento del resto del país en sus problemáticas territoriales. Se trata de crear el tejido social del resto del país con las zonas de con-

2 Estas categorías respetan las divisiones político-administrativas, parten del sistema de ciudades y aglomeraciones, intermedios, rural y rural disperso. Los criterios básicos de categorización utilizan la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución de la población entre la cabecera y el área dispersa.

ficto y no solo al interior de estas últimas. Los grupos de interés son relevantes para los PDRET por su reconocida capacidad para ejercer una influencia en el comportamiento o acciones en el territorio, o por su real o percibido papel hacia el bienestar del territorio. Influyen de muchas maneras en los procesos participativos, y contribuyen a ampliar y trascender los mismos, pero también pueden tener efectos negativos o perversos, particularmente en términos del clientelismo que desde los territorios se puede desarrollar en las relaciones con el Estado. Por ejemplo, bien se sabe que el mejoramiento de la infraestructura física y social es clave en zonas de conflicto, esto lo tiene claro el Estado, pero frente al interés de los políticos de incidir en el manejo de recursos públicos, los procesos participativos de base amplia juegan un papel determinante en el mejor equilibrio en la asignación de recursos públicos.

Renta social

El territorio debe asegurarse de que lo público siga siendo público y que no se privatice; esto significa que todos los actores del territorio se deben beneficiar y, así, crear beneficios o renta social y no privada. Para esto se requieren arreglos adecuados entre las organizaciones locales, los grupos de interés, y el Estado, a fin de generar dicha renta social (por ejemplo: identidad, mejora medioambiental, empleo, integración social, preservación de la cultura). Esto también significa la necesidad de que el Estado genere bienes públicos territoriales como caminos, redes públicas, TIC, entre otros. Estos elementos redundarían en la competitividad territorial, esto es, en una adecuada dotación de infraestructura, de instituciones, de tecnología, de mercados laborales, de recursos, de capital social, etc.

Según el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Rural (CIDER), las políticas de Estado, en un enfoque territorial, deberían adecuar y flexibilizar las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria) y microeconómicas (productividad, competitividad e innovación) frente a las necesidades de la reconstrucción y recuperación económica de los territorios (Nieto, 2013). Habría que sumar el concepto de renta social, la cual se expresa en empleo, equidad, ingresos, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad, reconocimiento de la cultura, identidad, nivel de pertenencia y convivencia, todo esto incide en la competitividad del territorio para el cual se construye el plan de desarrollo. Las interacciones que se generan en este proceso crean una coincidencia territorial, mecanismo esencial para combatir las brechas territoriales, como por ejemplo la disminución de la pobreza y otras asimetrías.

Prevalecer el diálogo y la concertación

Un aspecto clave de los PDRET son los procesos consensuados de planificación territorial, la negociación y la colaboración; estas prácticas son necesarias para reconstruir lo destruido. Preguntas relacionadas con “cómo hacer mejor lo que queremos hacer”, adquieren relevancia en estos procesos consensuados. Se parte de reconocer la existencia de múltiples escenarios, intereses, actores y sectores económicos en el territorio, los cuales deben integrarse en estos procesos de gestión y planificación.

En este sentido, las políticas de provisión de bienes públicos deben continuar siendo las existentes, aún más cuando muchos de los territorios cubren las necesidades básicas y de infraestructura física y social. Se trata, entonces, de la manera de implementar las políticas en los territorios, considerando escenarios en los que prime el diálogo, la concertación y la cooperación. Aunque sean varios los instrumentos de planeación territorial, las particularidades sociales, económicas, políticas y ambientales de los territorios implicarán que estas estrategias se adapten a espacios de diálogo y de consenso, mas no de confrontación. Las estrategias de adaptación incluyen concebir en el proceso un incipiente lenguaje común, así como reglas y normas básicas que garanticen respeto, reconocimiento y alteridad entre los actores que participen en su definición.

Erradicación de la cultura de la violencia

Dado que la violencia sigue siendo una práctica en todas las dimensiones de la vida rural, se resalta que gracias a la experiencia acumulada de la Universidad Nacional de Colombia en diferentes territorios rurales, la definición del concepto de violencia debe trascender lo generado por el conflicto armado en las comunidades rurales, sin desconocer obviamente su profundo impacto. Esa mirada más amplia debería considerar rezagos sociales que hayan podido generar violencias domésticas o ciudadanas. La conciliación compartida entre gobiernos locales y comunidades para la búsqueda de objetivos comunes implica el diseño de estrategias pensadas para la identificación y formación de actores pacificadores con altas capacidades de resolución pacífica de conflictos.

Un PDRET debería estar soportado en un contexto que permita la recuperación de confianza por parte de la sociedad en el Estado, así como el desarrollo de capacidades de reconciliación a nivel local en una sociedad que, por diferentes motivos, ha tendido a ser polarizada y violenta en el marco del conflicto, que no necesariamente es armado. Es necesaria una formación

individual y colectiva que contribuya a que la violencia no siga permeando las relaciones humanas, lo cual requiere del fortalecimiento del capital social en los territorios rurales.

Noción de equidad

Según la Misión Rural,

dadas las enormes desigualdades que caracterizan al país, esta visión implica la necesidad de colocar la equidad en el centro de las políticas de desarrollo del campo y, por ende, reducir las enormes desigualdades entre los habitantes urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre los propios habitantes rurales y entre las distintas regiones de Colombia. Esto implica tener políticas de Estado que favorezcan a los más pobres y el desarrollo progresivo de una clase media rural, dentro de un enfoque en el cual los habitantes rurales son los actores básicos de su propio desarrollo, tanto humano como productivo (Ocampo, 2014, p. 2).

Al acoger ese planteamiento, la presente propuesta concibe que un PDRET debiera estar articulado con una política de impuestos que garantice la eficiente asignación y ejecución de recursos de inversión pública en función de la equidad. Se propone la generación de impuestos de carácter progresivo asociados con mayores cobros a los miembros de la sociedad que concentran más riqueza y de aquellos que tienen mayor poder adquisitivo.

Estructura institucional de base local

En función de lo que significa la implementación del enfoque territorial y la construcción de procesos endógenos, de *abajo – arriba*, debe buscarse la manera de formalizar estrategias institucionales y escenarios de concertación que permitan la vinculación de actores locales desde sus propias veredas, entendidas como los ámbitos geográficos sobre los que se construye la identidad municipal y que han adquirido un papel de unidades básicas de participación de la población rural municipal. Para ello, se consideraría pertinente la reestructuración y reformulación de funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, mediante la participación de actores representativos de la sociedad civil (organizaciones legalmente constituidas y líderes de la comunidad), de la administración pública y del sector privado. Sería necesaria además la participación de un organismo de control que vigile la participación efectiva e incluyente de representantes de todas las veredas del municipio en la formulación del componente de desarrollo rural en el Plan de Desarrollo Municipal,

así como en la definición de criterios y prioridades para la toma de decisiones sobre asignación de recursos.

Se esperaría que los consejos municipales sean un espacio con reconocimiento jurídico que permitiera una gestión ante la administración pública sustentada en la identificación y priorización de necesidades locales. Cabe precisar que este espacio debe siempre estar en armonía y plena articulación con otro tipo de instrumentos de planeación a nivel local, regional y departamental (Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, Zonificación para el ordenamiento productivo del territorio, etc.).

Por otra parte, es conveniente que la estructura institucional local se articule con la de tipo regional, mediante la organización *mancomunada* de municipios. La primera estructura sirve para proyectos de tipo local, mientras que la segunda para proyectos de interés de varios municipios, como manejo de cuencas, de residuos o de acueductos regionales. Esta estructura debe tener funciones, no solo consultivas, sino ante todo de formulación de propuestas a nivel local, con capacidades y competencias para ejercer el control y participar efectivamente en la toma de decisión.

Dimensión política de los PDRET: *territorios de paz*

La propuesta sobre territorios de paz constituye otro escenario de análisis en el que debería tener cabida la idea de PDRET. La puesta en marcha de territorios especiales de paz es vista por la guerrilla de las FARC como un espacio de legitimidad política en el contexto del posacuerdo. Según la propuesta, en estos deberían existir condiciones para facilitar la reincorporación a la vida civil de los guerrilleros, que reconozcan la relación directa que ellos han tenido con las comunidades locales.

En ese orden de ideas, se esperaría de parte del Ministerio Posconflicto una agenda de tipo político e institucional, en materia de justicia transicional y de gobernabilidad, para establecer confianza y seguridad de convivencia en los denominados *territorios de paz*, de manera que la gradual inclusión productiva y social de los guerrilleros se represente en estrategias consensuadas a nivel territorial, las cuales podrían incorporar trabajo remunerado para el desminado, reconversión productiva de cultivos ilícitos (sin desatender lo que significaría la aprobación del proyecto de ley para la legalización de la marihuana con usos medicinales), mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de vías terciarias, difusión de los acuerdos de paz, y apoyo en adecuación de infraestructura requerida para el sector público o privado. Independientemente de lo que se decida entre el Gobierno y la guerrilla sobre el alcance de los territorios de paz,

lo que hay que tener en cuenta es la aplicación que en ellos pueda tener el modelo de PDRET, según el cual el fortalecimiento de la institucionalidad y de las organizaciones locales es relevante para generar un proceso de desarrollo que se sustente en capacidades territoriales cada vez más fuertes. Ello supondría que la incorporación a la vida civil de los guerrilleros en esos territorios debería responder a ese gran propósito dentro de unas condiciones que, finalmente, deben ser acordadas entre las partes negociadoras.

A manera de conclusión, un PDRET requiere de un conocimiento integral de la realidad del campo; debe conciliar los intereses del nivel central con los regionales y locales. Es indispensable la participación de organizaciones formales e informales, de las instancias públicas y privadas, de los centros de investigación y de pensamiento de los territorios y, en general, de los actores locales organizados, quienes con sus diferentes visiones y propuestas son la fuente fundamental para enriquecer la formulación del desarrollo desde lo territorial. El territorio debe ser construido por los interesados al igual que sus planes de desarrollo, los cuales deben especificar lo que se debería hacer en términos de condiciones y procesos.

Referencias

- Becattini, G. (2002). Del distrito industrial Marshalliano a la teoría del distrito contemporánea, una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones Regionales*, 1, 9-32.
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP. (2014). *Estrategia de implementación del programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforrestal%20y%20pesca/Desarrollo%20Rural%20%20Integral.pdf>
- DNP. (2005). *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gobierno de Colombia; FARC-EP. (2014). *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. Borrador conjunto 06.06.2014.
- Gobierno de Colombia - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). *Visión de desarrollo bajo en deforestación para la Amazonía colombiana*. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/consultas_publicas_2015/viceministerio/Descriptivo-Vision-Amazonia-27Nov2015.pdf
- IICA. (1999). *Territorio, agricultura y competitividad*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Neef, M. M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago de Chile: Dag Hammarskjöld.
- Neoinstitucionalismo. (s. f.). En *Wikipedia*. Recuperado de <https://es.wikipedia.org/wiki/Neoinstitucionalismo>
- Nieto, J. M. (2013). *Esbozo de una estrategia posconflicto*. Bogotá: CIDER.
- Ocampo, J. A. (2014). *Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2007). *Desarrollo territorial rural, análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago de Chile: FAO y BID.
- Pachón, F. (2011). *Desarrollo rural: superando el desarrollo agrícola*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pachón, F. y Molina, J. (2014). *Investigando y actuando en territorios rurales*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Parra, J. E. (2006). Pensamiento estratégico en la agronomía, una aproximación al desarrollo de competencias profesionales. Facultad de Agronomía. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Pecqueur, B. y Zimmermann, B. (2004). *Economie de proximités*. París: Hermès-Lavoisier.
- Ramos, E. y Garrido, D. (2011). *Desarrollo rural territorial, metodología y aplicación para el estudio de casos*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural Marino.
- Sen, A. (2000). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sepúlveda, S. (2003). *El enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San Jose: Instituto Americano de Cooperación para la Agricultura.
- Torre, A. y Rallet, A. (2005). Proximity and localization. *Regional Studies*, 39(1), 47-59.
- Umaña, J. (19 de mayo 2015). El buen vivir en Colombia (I). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/el-buen-vivir-colombia-i>

Provisión de bienes y servicios públicos en los planes de desarrollo rural con enfoque territorial

*Juan Patricio Molina, Yesid Aranda Camacho, Jorge Eduardo Parra, Juan Nicolás Montoya, Iván Montoya, Angélica Lesmes, Milena Bayona, Gulnara Castaño y Álvaro Parrado**

Introducción

En el presente capítulo se destacan elementos relevantes de las políticas de provisión de servicios y bienes públicos desde la perspectiva de lo que interesaría y resultaría pertinente para la formulación de planes de desarrollo rural con enfoque territorial PDRET. Como referentes de este análisis se utilizaron los conceptos, orientaciones y componentes propuestos en el capítulo 3 de esta publicación.

Debe aclararse que, más que enfatizar en recomendaciones de política, el objetivo que persigue este texto es destacar aspectos relacionados con el enfoque que deberían tener las políticas de provisión de servicios y bienes públicos para que sean consistentes con una perspectiva territorial del desarrollo rural.

El Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural CPDR defiende la necesidad de impulsar vigorosamente la provisión por parte del Estado de bienes y servicios públicos en el medio rural, a través de políticas que contribuyan al desarrollo de actividades productivas, al aumento de las inversiones locales y a la preponderancia en el mediano y largo plazo de la gestión del desarrollo con base en un enfoque territorial. Sin esto, es muy difícil avanzar en una sólida construcción de la paz, en especial en las zonas más aquejadas por el conflicto, en las que la ausencia de Estado ha sido históricamente predominante.

* Este documento recoge aportes de los integrantes del eje 4 del Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural. Sus autores son: Juan Patricio Molina, Yesid Aranda y Jorge Parra (Profesores de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá), Iván Alonso Montoya (sede Medellín), Juan Nicolás Montoya (sede Manizales), Angélica Lesmes, Milena Bayona, Gulnara Castaño y Álvaro Parrado (miembros del grupo de investigación en Gestión y Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Colombia).

El principal desafío radica en que lo deseable, desde una perspectiva de DRET, es que esa provisión de servicios y bienes públicos sea más integral y descentralizada; más articulada entre lo sectorial y lo territorial; más preocupada por el impacto de la inversión que por la ejecución del gasto; más facilitadora, pero exigente en la planeación local; más comprometida con el fortalecimiento de las capacidades técnicas territoriales; más inclinada a la construcción de la institucionalidad local; más abierta al empoderamiento de los actores locales para la ejecución de inversiones, que a la delegación de esas responsabilidades sin acompañamiento; más equilibrada en la exigencia de contrapartidas de cofinanciación territorial; más audaz en la generación de alianzas y de convenios con el sector privado y, en general, en la apertura de espacios y de procesos hacia la construcción de tejido territorial entre lo público y lo privado; más proclive a la creación de opciones novedosas de veeduría ciudadana, de control social y de seguimiento por parte de la sociedad civil y de las organizaciones de base; y, en consecuencia, más facilitadora de la movilización de actores locales para que desarrollen su capacidad propositiva y de compromiso con las iniciativas de provisión de bienes y servicios públicos, dentro del gran propósito de ayudar a fortalecer la autogestión y la autonomía de las comunidades territoriales.

Si se acepta esta perspectiva, la pregunta que surge es si existen las condiciones para aplicar este nuevo enfoque, dado que en el medio rural del país ha prevalecido un papel del Estado más inclinado hacia la aplicación de políticas de corte sectorialista, acompañadas inclusive con sesgos asistencialistas.

Para el CPDR es necesaria la creación de esas condiciones para avanzar en un mayor protagonismo territorial en la orientación y gestión de las políticas de provisión de servicios y bienes públicos. En ese sentido, los planes de desarrollo rural con enfoque territorial pueden ser concebidos como instrumentos para facilitar esas condiciones, de manera que su formulación contenga propuestas, no solo referentes a sus necesidades de bienes públicos, sino a los criterios de articulación y complementariedad con que estos deben proveerse, según la especificidad de cada contexto territorial.

Sin desconocer que las políticas de provisión de servicios y bienes públicos son esencialmente de tipo sectorial, el ejercicio de la gestión territorial para el desarrollo, con los PDRET como uno de sus instrumentos, debe servir para generar dinámicas conducentes al fortalecimiento del papel de los actores locales en su forma de incidir sobre las políticas nacionales y sectoriales. Si los territorios logran dar esa identidad y contenido a sus planes de desarrollo rural, se estaría abriendo una senda de cambio profundo en las relaciones entre los territorios y el nivel central.

A continuación, se presentan aspectos importantes de la provisión de servicios y bienes públicos, que consideran el enfoque territorial y las orientaciones del Acuerdo 1 de las conversaciones de paz en La Habana.

Una primera perspectiva de análisis estará centrada en bienes y servicios prioritarios que la política pública ha de promover para el desarrollo de los territorios rurales, tanto a nivel económico como productivo: adecuación de tierras, crédito, sistemas de información, apoyo a la organización, asistencia técnica y construcción social de mercados, bajo el criterio de que la seguridad económica y alimentaria son componentes indispensables del buen vivir.

La segunda perspectiva de análisis contempla la provisión de servicios básicos, considerados como derechos de la sociedad y que, por ende, inciden directamente en la dignidad, el bienestar y el desarrollo integral del individuo: la educación, la salud y el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana; esta última en particular desde la posibilidad efectiva de participar en la construcción social de mercados.

En tercer lugar, se examinará la categoría de servicios y bienes públicos referida a la infraestructura física y social: vías, conectividad, vivienda, saneamiento básico y agua potable. Finalmente, como conclusión, se destacarán las ideas centrales del texto.

La provisión de bienes y servicios públicos desde un enfoque territorial

En los diferentes espacios de discusión del CPDR se ha reiterado la necesidad de pensar en una nueva perspectiva institucional y un papel de las políticas públicas que le den peso a la puesta en marcha de PDRET bajo un escenario de posacuerdo.

La mayoría de las instituciones vinculadas al desarrollo rural han priorizado, de un lado, la atención de lo inmediato o de los intereses de gobierno, no siempre de manera coherente con una visión estratégica del desarrollo. Preocupan las capacidades de gestión pública territorial, en la que los indicadores de resultados miden en su mayoría niveles de cobertura mas no de impacto, lo cual promueve una burocracia activista y cortoplacista, pero no necesariamente eficaz. Por otro lado, en las políticas de provisión de bienes y servicios públicos ha prevalecido en buena medida una intervención de tipo causa-consecuencia, que tiende a ser lineal y autocentrada, pero sin la adecuada coordinación entre programas y proyectos, pocas veces orientada a satisfacer de manera integral las necesidades territoriales, con asignación dispersa de los recursos públicos.

Para el CPDR, el dinamismo y las transformaciones de los territorios implican comprender que las políticas públicas orientadas a la gestión de su desarrollo, no deben ser exclusivamente centralizadas, ni formuladas solamente desde la perspectiva sectorial; existen unas condiciones particulares de contexto que deben ser reconocidas en función de contribuir a lo que se está buscando: una reforma rural integral, pero con un enfoque territorial.

Provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo productivo

En la gestión territorial para el desarrollo, al Estado le corresponde un papel decisivo en la gestión y promoción de condiciones al interior de los territorios que permitan una provisión de servicios y bienes públicos en la que los actores locales sean sujetos y no solo objetos de las políticas, particularmente de aquellas dirigidas hacia la modernización e innovación del sector productivo. Esto significa que es conveniente involucrar a los actores territoriales en la gestión y ejecución de las políticas y, a partir de esto, los involucrados en elementos de su diseño que incorporen las lecciones aprendidas desde la práctica de la aplicación de las políticas. Pero para que esto tenga lugar de manera verdaderamente provechosa, deben introducirse condiciones que posibiliten ese papel protagónico de los actores locales. De otra manera, se podrían generar situaciones contraproducentes derivadas de un mal desempeño en la aplicación de las políticas.

En ese orden de ideas, se mencionan a continuación algunas de las características más importantes a ser consideradas en cuanto a la provisión de los servicios y bienes públicos para el desarrollo productivo, tales como adecuación de tierras, crédito, sistemas de información, acceso a mercados gubernamentales, seguridad alimentaria y nutricional, asistencia técnica y apoyo a la organización.

Infraestructura para adecuación de tierras

La adecuación de tierras en los territorios rurales y, principalmente, en los rurales dispersos, es considerada en los acuerdos de paz como uno de los factores necesarios para garantizar el impulso del sector productivo. La formulación de un Plan Nacional de Riego y Drenaje, según lo acordado, debe darle prioridad a las economías familiares y campesinas, de manera que puedan acceder a soluciones tecnológicas a partir de la disponibilidad del recurso hídrico para el desarrollo de sus proyectos productivos. Se mencionan de manera general estrategias complementarias como el acompañamiento y la asistencia técnica,

así como la promoción de medidas para mitigar los riesgos originados por el cambio climático.

Según la experiencia en el seguimiento a nivel nacional a proyectos asociativos de riego y drenaje por parte del grupo de investigación en Gestión y Desarrollo Rural de la Universidad Nacional, el logro de lo proyectado con las políticas públicas de adecuación de tierras para pequeños y medianos productores, a través de convocatorias públicas, se ha visto afectado por factores como: inexistencia de un proceso de planificación a corto, mediano y largo plazo conforme con los ordenamientos de cuencas a nivel territorial y productivo; marcado sesgo hacia la infraestructura y obra civil en los criterios técnicos para el desarrollo de proyectos de adecuación de tierras, sin prestarle la debida atención a otros aspectos fundamentales para garantizar la integralidad, por ejemplo, desarticulación de los sistemas de adecuación con estrategias y servicios de comercialización, asistencia técnica, crédito, infraestructura vial, educación, asociatividad; y trabajo colectivo sin la suficiente consolidación para garantizar la operación de los sistemas.

Desde una perspectiva territorial, los proyectos de adecuación de tierras deberían ser vistos de manera integral, es decir, no solo como infraestructura física sino también en su relación con el conjunto de elementos que conforman un territorio del cual hacen parte: las comunidades directa e indirectamente involucradas, las instituciones, la base natural, el mercado y los actores económicos, entre otros. Esta aproximación facilitaría el éxito de los proyectos en la medida en que debería permitir ampliar sus bases de respaldo (Molina, 2014). Para esto, la gestión del servicio tendría que estar precedida de una planificación del territorio, con contribuciones de entidades como la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA y las Corporaciones Autónomas Regionales. Asimismo, las asociaciones ejecutoras de los proyectos deberían tener unos requisitos mínimos de solidez organizacional; esto requiere que la institucionalidad pública adelante un acompañamiento y seguimiento que amplíe su alcance más allá de la construcción de la obra, facilitando políticas complementarias, de forma que contribuya al desarrollo de capacidades locales de gestión de los proyectos, una vez entren en operación.

Crédito

De acuerdo con los Decretos 2370 y 2371 del 2015 (Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015), en los que se amplían las fuentes de financiación del sector a través del Fondo de Microfinanzas Rurales y la adopción de nuevas

funciones por parte de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, se evidencia que han sido varias las apuestas de política pública e institucional que han buscado dar lineamientos para adecuar la operación del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario¹ y del Banco Agrario de Colombia (BAC) para los préstamos a pequeños productores en los territorios.

No obstante, el escenario de paz expresa la necesidad de darle prioridad al ajuste de la estructura del sistema en lo concerniente a estímulos financieros para la economía solidaria. Adquiere relevancia, por lo tanto, el impulso y fortalecimiento de cooperativas de ahorro y crédito que faciliten el acceso al servicio, lo cual abre opciones para productores localizados en territorios rurales dispersos.

Dada la cobertura alcanzada por el BAC en los territorios rurales, al igual que su papel como principal proveedor de crédito agropecuario a pequeños productores y asociaciones, sería conveniente analizar la posibilidad de articular su oferta local de servicios financieros con el espacio construido por los prestamistas informales u otro tipo de organizaciones sociales. El papel de estos actores, como corresponsales bancarios, permitiría al BAC disponer de un capital adicional para el desarrollo de servicios microfinancieros innovadores, como fondos rotatorios de crédito y acceso a subsidios o tasas de interés favorables.

El enfoque territorial implica una comprensión amplia de la gestión del desarrollo en la que la atención de servicios, como el crédito, no deberían recaer solamente en las entidades especializadas. Por ejemplo, se esperaría que las administraciones municipales pudiesen adelantar un diagnóstico y seguimiento de las condiciones en las que los pequeños y medianos productores proyectaran sus iniciativas e inversiones productivas. Instrumentos como servicios de asistencia técnica y sistemas de información territorial brindarían un importante soporte y complemento.

Información

Una de las necesidades que emergen con fuerza en un esquema como el propuesto es el tema de la información. La posibilidad de impulsar la planeación y el ordenamiento productivo en los territorios y en las unidades económicas que

1 A través de la ley 16 de 1990 se constituyó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario con el objetivo de proveer y mantener el financiamiento de las actividades del sector (agropecuarias, piscícolas, acuícolas, mineras, ecológicas, artesanales, turísticas y forestales) de conformidad con las políticas sectoriales establecidas por el Gobierno y el Congreso.

lo conforman demanda una disponibilidad y acceso a información oportuna, pertinente y confiable para una toma de decisiones más estratégica.

Es deseable que la información que soporta esto también sea georeferenciada y en tiempo real, que incorpore variables como áreas y especies cultivadas, épocas de cosecha, riesgos ambientales, oferta y demanda interna y externa, precios actuales y proyectados, y demandas de los programas de atención social ejecutados por diversas instituciones públicas en los territorios. Al respecto, ha prevalecido el uso de información histórica producto de encuestas coyunturales o censos esporádicos, útil para la definición de políticas y formulación de planes y programas macro, pero no tanto para la planeación territorial, la cual requiere actualidad.

Seguramente las falencias de información de uso territorial se han debido a dificultades para acopiarla, sistematizarla y divulgarla. Frente a esto, una solución posible es el servicio de buena conectividad e interactividad basada en la telefonía celular inteligente, de la cual los habitantes rurales y demás actores territoriales no son o no pueden ser ajenos. De esta manera, los productores y las instituciones públicas y privadas (UMATAS, EPSAGROS, gremios y ONGs) se convierten en proveedores y usuarios de información. La función del Estado, como proveedor de bienes públicos, está en suplir las plataformas tecnológicas, al igual que la coordinación, cualificación, sistematización y divulgación de la información. Sin desconocer los avances logrados (por ejemplo, las plataformas de Agronet y Siembra), los esfuerzos siguen siendo insuficientes.

Resultaría interesante un sistema de información centralizado, con redes complementarias que satisfagan necesidades puntuales sectoriales o gremiales, ya que, como se verá más adelante, aspectos como la prestación de servicios de asistencia técnica y de gestión, acompañamiento y extensión rural vía virtual, complementarían un sistema nacional de información y comunicación robusto. Asimismo, un mejor suministro de información no basta si no se adelantan acciones que conduzcan a romper el desmedido poder de negociación que han adquirido algunos de los agentes que participan en los mercados agrarios.

Mercados

Simultáneamente, el tema de información tiene que ver, entre otras cosas, con el impulso de políticas que promuevan un acceso a mercados justos, como condición para avanzar en la construcción social de mercados, un elemento estratégico para la superación de la exclusión que actualmente enfrentan los productores agrarios, principalmente de agricultura familiar.

En tal sentido, dicha política pública deberá promover condiciones para la mejora de los procesos de comercialización de productos agroalimentarios, con base en la información relativa a la oferta territorial de la producción agraria y alimentaria y en la diversidad de productos que conforman las dietas locales, junto con los precios de los productos del sector que orientan la toma de decisión por parte de los actores locales.

Frente al excesivo control de mercados por parte de agentes comerciales, se requiere consolidar formas alternativas para el mercadeo de los productos agroalimentarios, como pueden ser, entre otras: el desarrollo de canales cortos de comercialización; la construcción de redes agroalimentarias que aprovechen las proximidades entre los centros de producción y consumo y que fortalezcan los denominados vínculos rural-urbanos; las redes y sistemas agroalimentarios (Aranda y Parrado, 2015); y el desarrollo de esquemas que privilegien el acceso a mercados por medio de decididas acciones públicas que consoliden sistemas de abastecimiento alimentario y que privilegien la inclusión de la agricultura familiar y las compras públicas de alimentos con organizaciones de productores agrarios de los territorios (León, 2015).

Las acciones mencionadas contribuyen al logro de las transformaciones productivas e institucionales que pretende el enfoque territorial del desarrollo rural y, a su vez, ayudan a la conservación de la identidad cultural ligada a las costumbres y tradiciones alimentarias de los territorios, además aportan a la seguridad y soberanía alimentaria, a la cohesión territorial y a la convergencia rural - urbana.

Asistencia técnica

Los procesos de inclusión económica de los territorios rurales no solo están representados en criterios de competitividad, sino también en las ventajas comparativas que pueden surgir de las particularidades locales o regionales. Según esto, las políticas públicas enfocadas en la provisión del servicio deben priorizar espacios de capacitación de los asistentes técnicos y extensionistas para que desarrollen habilidades y competencias que los conviertan en promotores del desarrollo. Lo que supone que deben ser capaces de valorar la racionalidad local y la gestión del conocimiento a ese nivel endógeno, y de adelantar un proceso de acompañamiento no impositivo para la toma de decisiones productivas, bien sea a nivel individual o colectivo.

Las competencias técnicas del profesional vinculado a la prestación del servicio deben estar representadas en: habilidades para el relacionamiento con

la comunidad, conocimiento en la promoción de emprendimiento y trabajo en equipo para la formulación e implementación de proyectos productivos; capacidades de planificación comercial y oferta agregada, creatividad para la implementación de estrategias de solución y, en general, el adecuado uso de conocimiento técnico científico, junto al saber hacer local desarrollado acorde con las condiciones del territorio y su comunidad. Un servicio así también implica el desarrollo de capacidades de gestión por parte de productores y líderes locales, de manera que ellos sean quienes evalúen su situación productiva y comercial.

De acuerdo con lo anterior, se requieren arreglos institucionales territoriales encargados de garantizar que los técnicos responsables de la prestación del servicio dispongan de las competencias ya mencionadas. Como resultado de esos arreglos institucionales se debe contar y fortalecer con unidades de gestión del desarrollo rural a nivel productivo en lo local. Estas deben diseñar e implementar estrategias para el cambio y la innovación no solo en la región, sino también en la racionalidad de los productores; deben ofrecer servicios técnicos especializados propios de las actividades productivas representativas del territorio. En ese marco de responsabilidades hay que evaluar el papel de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA), las ONG, o los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA).

Para todo esto, se debe partir de una concepción integral de la prestación del servicio que no dependa de coyunturas asistencialistas y de formulación de políticas por demanda. Es necesario que existan las condiciones óptimas para la continuidad en los procesos y en el desarrollo de capacidades en los productores, por lo que sería conveniente que los técnicos y profesionales de los arreglos institucionales, sean UMATA, ONG o CPGA, fueran preferiblemente de la región y con el suficiente conocimiento para proponer estrategias coherentes con las particularidades locales.

Es conveniente insistir en que, aunque en la formulación de la política se priorice la asistencia técnica hacia la atención productiva agropecuaria, en su implementación adquieren relevancia otro tipo de factores (sociales, ambientales y culturales). Acorde con los conceptos de la Nueva Ruralidad, esto implicaría estrategias de inclusión productiva y económica, por medio del aprovechamiento de la denominada multifuncionalidad del territorio, en la que actividades como el turismo rural y comunitario, la conservación ambiental y la producción de artesanías constituyen alternativas para el logro de innovaciones productivas en los territorios rurales.

Apoyo a la organización: asociatividad

La experiencia colombiana en lo relacionado con la implementación de políticas de desarrollo rural en función de dinámicas asociativas y de economía solidaria, tal y como priorizan los diálogos de paz, muestra que es necesario comprender más la idiosincrasia y las relaciones sociales en un territorio. Existen tensiones, conflictos y elementos culturales que solo se pueden reconocer y comprender localmente y que han dificultado la eficacia y sostenibilidad de las organizaciones. Son tensiones y conflictos entre los habitantes o entre ellos y agentes externos.

El desafío en la implementación de un DRET, en el que en el territorio como sujeto se expresan unas consideraciones sociales fundamentales para la gestión del buen vivir de su comunidad, exige la formulación de estrategias por parte de actores locales orientadas a construir el tejido social y a impulsar una cultura de conciliación y concertación.

Toda acción asociada con la provisión de servicios públicos, bien sea sociales o de infraestructura, con objetivos de inclusión productiva en los territorios, resulta más eficiente y sostenible si se adelanta a través de proyectos que motiven la organización. En particular, la organización para la producción, el mercadeo, la ejecución de proyectos colectivos y para la apropiación de las acciones del Estado, es una condición necesaria y en muchos casos indispensable.

Una primera aproximación para priorizar la asociatividad dentro de los Planes de Desarrollo sería entender a las organizaciones como un sistema complejo conformado por actores con intereses, motivaciones o capacidades probablemente diferentes, quienes, en un momento dado, abordan por iniciativa, muchas veces externa, un proyecto que responde a una necesidad común. Es necesario reivindicar el concepto de asociatividad a partir de la trayectoria histórica de cada comunidad territorial (Molina y Bucheli, 2015).

También resulta conveniente que desde las convocatorias públicas se busque fortalecer aquellas organizaciones que requieren apoyo estatal para su formación, consolidación y resolución de conflictos. Una experiencia positiva en este sentido es la de los Núcleos de Emprendedores Rurales, impulsada por el grupo de investigación en Gestión y Desarrollo Rural de la Universidad Nacional (Parrado *et al.*, 2009). No es conveniente usar como condición para la oferta institucional que la comunidad se organice formalmente; suena a incentivo perverso y la respuesta puede ser solo de oportunidad. Una política de más impacto sería la de fortalecimiento de las capacidades y competencias de los actores locales, que involucre su convicción, motivación y capacitación.

Una segunda aproximación estaría asociada a la formulación de políticas que motiven el desarrollo de acciones colectivas para la atención de diferentes necesidades, sin que necesariamente exista una normatividad compleja o inflexible. Para esto se respetarán las formas propias de organización, principalmente en aquellos territorios de paz en los que posiblemente se gestarán formas asociativas que, en ocasiones, no corresponderán a las establecidas en la normatividad, sin que ello implique debilidad organizacional o incumplimiento de la ley. Serán las organizaciones las que manifiesten el deseo de formalizarse una vez demuestren la suficiente solidez para asumir los retos que implica la formalidad y los consecuentes beneficios de su institucionalización.

Un papel central en el tema de la organización es el del liderazgo. Parte de los conflictos que afectan la asociatividad son los desencuentros entre la comunidad y sus líderes. Si bien el liderazgo natural es resultado de la situación propia de toda comunidad, no siempre es una relación armoniosa puesto que intereses particulares o falta de capacidades y conductas inadecuadas en los líderes pueden ser causa de conflicto. Un programa nacional de promoción y capacitación de líderes acorde con las necesidades de afianzar la paz sería estratégico.

El desarrollo de las capacidades propositivas y de movilización de los actores locales está directamente relacionado con la construcción de asociatividad. Lo cual también es relevante para el avance hacia la autogestión y la autonomía de las comunidades territoriales frente a su propio desarrollo (Rubiano *et al.*, 2013).

Finalmente, la asociatividad es consecuencia de elementos culturales: disposición, actitud y habilidades sociales (comunicación, concertación, solidaridad). Así que su fortalecimiento requiere de una educación orientada a ese fin, aunque sea con resultados de mediano y largo plazo.

Bienes y servicios básicos sociales

Educación y salud

Existe otro tipo de servicios básicos y derechos que el Estado debe garantizar con políticas de cubrimiento y aseguramiento de su calidad: la educación y la salud; más aún cuando existe una influencia directa de la educación sobre el buen vivir de una comunidad, o de la salud como condición básica para el bienestar social en los territorios.

La educación se ha de convertir en un programa prioritario de atención. La propuesta de la reforma rural integral es clara en los argumentos por los

que se plantea la necesidad de la educación y capacitación en los territorios rurales, así como las características que estas deben considerar en el posacuerdo; sin embargo, faltaría expresar las condiciones y procesos para entenderla de manera articulada a concepciones íntegras que promuevan el relevo generacional por medio de la permanencia de los jóvenes en el campo, motivándolos a buscar un desarrollo profesional y multidisciplinario orientado a la gestión del conocimiento en sus territorios y no fuera de ellos.

La implementación de un PDRET debería identificar la manera como las entidades territoriales planifican la asignación de recursos y de presupuesto en coherencia con las particularidades de sus territorios y de su comunidad para garantizar el acceso al servicio y el mejoramiento de su calidad en todos los niveles educativos: educación media, profesionalización técnica, tecnológica y universitaria.

Una política educativa, además de considerar cobertura y accesibilidad, debe establecer estrategias para un mejoramiento en la cualificación del recurso humano vinculado al servicio y la manera como este orienta su pedagogía hacia una racionalidad que permita a los estudiantes entender las oportunidades que la escolarización ofrece en función del desarrollo y buen vivir en un territorio determinado. De acuerdo con esto, es necesario que la planta docente conozca bien y sienta pertenencia e identidad con el territorio y por lo tanto con su comunidad, para lo que sería conveniente fortalecer competencias y habilidades pedagógicas de contextualización socioeconómica (Parra, 2015).

Respecto a la salud, es evidente que durante los últimos años ha venido aumentando el alcance y acceso de las comunidades rurales a este servicio básico. No obstante, este continúa con limitaciones por las condiciones de movilidad y transporte en los territorios rurales, además de la marcada reducción de profesionales especialistas que restringe la calidad del servicio. De acuerdo con esto, el Acuerdo 1 ha propuesto formular un Plan Nacional de Salud Rural, el cual debe articular políticas locales que contribuyan a mejorar el acceso al servicio de acuerdo con las condiciones geográficas y poblacionales de los territorios.

Asimismo, es importante que el enfoque territorial de las políticas públicas de salud, priorice la atención en lo que para los territorios rurales ha significado el envejecimiento de su población y el escaso relevo generacional como resultado de la migración de los jóvenes hacia las ciudades. Son fundamentales las estrategias que promuevan la formalización de la seguridad social en el campo.

Un aspecto fundamental de la salud humana se relaciona con la adopción de medidas que contribuyan a prevenir la ocurrencia de enfermedades; en tal sentido, el mejoramiento de acciones que mejoren la nutrición por medio de

la garantía de acceso a alimentos con calidad, inocuidad y adecuados niveles, se convierte en una estrategia necesaria. Para esto se requiere garantizar la participación de los actores locales en comités de seguridad alimentaria y nutricional, en pro de mejorar los proyectos, programas y políticas que actualmente lideran las instituciones públicas y que se orientan a la atención de las poblaciones más vulnerables (Aranda y Parrado, 2015).

Finalmente, la provisión del servicio con un enfoque territorial implica que sus políticas de atención reconozcan la incidencia pluricausal que un espacio geográfico tiene, desde sus dimensiones físicas, ecológicas y culturales, sobre la salud y el bienestar físico, mental y social de una comunidad; para esto, son importantes figuras institucionales del orden local con la suficiente capacidad técnica para la formulación e implementación de programas de salud pública y de planes preventivos de acuerdo con las condiciones propias de cada territorio.

Bienes y servicios públicos de infraestructura y domiciliarios: conectividad, agua, vivienda y saneamiento básico

El buen vivir, promovido por los acuerdos de La Habana, debe ir de la mano con propuestas relacionadas con la conectividad vial y, en particular, con las vías secundarias y terciarias, fundamentales para la movilización de personas y productos hacia los nodos funcionales.

El alto volumen de recursos e impacto que supone el mejoramiento, rehabilitación o mantenimiento de la red vial exige que las administraciones territoriales fortalezcan sus capacidades de diagnóstico, proyección y control de la ejecución de este tipo de obras. Sobre el particular ya se han hecho propuestas provenientes de estudios como el de la Misión Rural, que llaman la atención sobre la necesidad de ajustes normativos e incentivos para iniciativas y estrategias proactivas y no reactivas de mejoramiento vial, así como de un aumento del PIB destinado a la adecuación de vías terciarias, bajo esquemas de cofinanciación por parte de los municipios y otros entes territoriales.

Es pertinente reiterar uno de los lineamientos ya descritos para la formulación de un PDRET. Se trata de la denominada renta social, que supondría definir mecanismos para que en ciertos territorios y bajo determinadas condiciones (por ejemplo, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico - ZIDRES) se generen contribuciones de los inversionistas a la riqueza social a través de inversión privada en infraestructura vial o en conectividad complementaria territorial, pero que no se limite a la de su propio interés comercial.

Si bien la atención a las necesidades de vivienda, saneamiento básico y agua potable requiere de un aumento de recursos públicos, para lo cual la Misión Rural también propone ajustes legislativos, cabría afirmar que también es importante una mayor decisión de las instancias de política en la generación de alternativas complementarias de financiación a las fuentes sectoriales, incluyendo el Sistema General de Participaciones². Por ejemplo, se podría evaluar la posibilidad de realizar compensaciones específicas de inversión desde el Fondo Nacional de Regalías en aquellos territorios que, a través de proyectos de innovación local formulados por las entidades territoriales, promuevan escenarios de adecuación de vivienda mediante la permacultura³ y la arquitectura sostenible, entre otras alternativas.

Con relación al servicio de agua potable, hay un campo grande de trabajo en el fortalecimiento financiero y gerencial de las organizaciones de los acueductos veredales, muchas de ellas de larga trayectoria y experiencia acumulada. El trabajo conjunto entre este tipo de organizaciones, sumado al intercambio de experiencias, puede ser una opción sólida de incidencia en la formulación e implementación de políticas locales orientadas a la administración y control de la provisión del servicio de agua. Es necesario que este fortalecimiento se realice en función de la adecuación de infraestructura de los acueductos, el manejo de aguas residuales y el acceso de la comunidad a instrumentos públicos de subsidio, para quienes usen el recurso de manera sostenible.

Finalmente, en lo relacionado con la conectividad y las tecnologías de comunicación, es importante que los PDRET garanticen una ampliación de la cobertura eléctrica y la promoción de soluciones tecnológicas para el acceso a internet de alta velocidad, no exclusivamente en cabeceras municipales; dado que la conectividad es un servicio fundamental para mantener a las comunidades rurales informadas en tiempo real sobre temas de su interés, sería necesario enfatizar en que las condiciones para la provisión del servicio consideren, además de las opciones que ofrece el nivel nacional, estrategias tecnológicas adaptables a las condiciones particulares de los territorios. Un ejemplo es un trabajo citado en una conferencia de ingeniería e innovación para América Latina (Hernández et al., 2010) en el que investigadores de la Universidad Pontificia

-
- 2 El Sistema General de Participación corresponde a los recursos que la Nación transfiere a los departamentos, municipios y distritos en cumplimiento de la constitución para la financiación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. La ley 1176 del 2007 incluye una participación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico.
 - 3 La permacultura representa un sistema de diseño que aplica éticas y principios ecológicos para la planeación, desarrollo, mantenimiento y organización de espacios aptos para que una población viva de manera sostenible en un territorio.

Bolivariana y de la Universidad de los Andes analizaron la implementación en zonas rurales de redes inalámbricas WiFi y de banda ancha para la conexión de varios puntos de acceso, usando las mismas frecuencias del espectro disperso.

Conclusiones

En este texto se plantean, a partir de la experiencia de varios equipos académicos de la Universidad Nacional de Colombia, algunas reflexiones propositivas sobre la provisión de servicios y bienes públicos en beneficio del desarrollo rural, conducente a la construcción de un enfoque en el que prime la visión territorial, con nuevas aproximaciones de política que respondan al escenario de paz que aspira alcanzar el país.

Se considera que la provisión de bienes y servicios públicos, basada tradicionalmente en políticas sectoriales definidas en el nivel central, al ser complementada con una perspectiva territorial, sería más integral y acorde con las necesidades locales. Desde esta óptica, se avanzaría por la senda de la gestión territorial para el desarrollo y se contribuiría más al fortalecimiento de los derechos humanos y al desarrollo social y productivo del medio rural, como estrategia para una sólida construcción de la paz.

La provisión de servicios y bienes públicos aportaría al ejercicio de la gestión territorial, y, por esa misma vía, al desarrollo rural, en la medida en que fuera más descentralizada y orientada al fortalecimiento de los actores e instituciones territoriales, tanto en aspectos técnicos de formulación y ejecución de políticas, como de participación, proposición y decisión. Lo mismo ocurriría, si es más propicio el establecimiento de organizaciones y redes para la construcción de tejido territorial entre lo público y lo privado, con miras a una mayor autogestión de las instancias territoriales.

Si se acepta la incidencia que deben tener los actores territoriales en aquellas políticas nacionales y sectoriales que impactan directamente su propio desarrollo y que, de esta manera, generan cambios benéficos en las relaciones entre la nación y sus territorios, es necesario que desde el nivel central se propicien condiciones y capacidades de los actores locales para que asuman adecuada y exitosamente su protagonismo.

Entre estas condiciones son relevantes las siguientes:

- ♦ En primer lugar, la importancia del acompañamiento a los actores locales en la ejecución de todas las políticas en las que ellos intervienen directa o indirectamente. Este acompañamiento supone establecer unos horizontes de tiempo durante los cuales el Estado asegure

su presencia y los actores locales su compromiso. También supone la aplicación de políticas complementarias que le den más integralidad y alcance a las acciones. Por ejemplo, garantizar la articulación entre sistemas de adecuación de tierras, servicios de comercialización, asistencia técnica, crédito, infraestructura vial, educación y asociatividad, para no limitarse estrictamente a la obra de infraestructura física, necesaria pero insuficiente desde el punto de vista de la calidad de vida de las comunidades rurales. La complementariedad de este tipo de acciones tiene un impacto más directo y efectivo en el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales.

- ♦ En segundo lugar, el impulso de políticas de educación que, entre otros aspectos, promuevan el relevo generacional en el campo y prioricen espacios de capacitación de los extensionistas para que asuman el importante papel de promotores de desarrollo desde la órbita local y a partir de su contacto directo con las comunidades rurales. Estos actores locales estarían llamados a estimular el trabajo en equipo frente a proyectos productivos y comerciales, a adelantar procesos de acompañamiento y a aportar a la articulación del conocimiento técnico científico con el saber hacer local.
- ♦ En tercer lugar, la relevancia de afinar políticas de estímulo a la asociatividad y a la economía solidaria, de construcción social de mercados, y de disponibilidad y acceso a información. La provisión de servicios públicos, bien sea de tipo social, productivo o de infraestructura, resulta más sólida si se adelanta mediante proyectos que impulsen la organización. No obstante, la experiencia de la universidad indica la inconveniencia de exigir, como requisito previo de política, que la comunidad constituya una asociación para poder acceder a los incentivos del Estado. Esto ha conducido a respuestas inmedatistas carentes de bases firmes para acciones perdurables. Según los aprendizajes logrados con la metodología de núcleos emprendedores rurales (Parrado *et al.*, 2009), una política de más impacto sería la de fortalecimiento de las capacidades y competencias de los actores locales, que involucren su convicción, motivación y capacitación para asociarse.
- ♦ En cuarto lugar, la provisión del servicio de salud con un enfoque territorial implica reconocer por parte de la institucionalidad local la incidencia de las dimensiones sociales, económicas, físicas, ecológicas y culturales sobre el bienestar de una comunidad, con el objeto de priorizar en programas preventivos de salud pública. Ejemplo de esto

sería la operación de comités territoriales de seguridad alimentaria y nutricional, como instrumentos participativos de actores locales para la prevención de la ocurrencia de enfermedades mediante acciones de mejora de la nutrición y de acceso suficiente a alimentos con calidad e inocuidad.

- ♦ En quinto lugar, en lo concerniente a infraestructura vial y, en particular, a vías terciarias, habría que avanzar en el fortalecimiento de los entes territoriales en sus capacidades de diagnóstico, proyección y control de la ejecución de este tipo de obras.
- ♦ En sexto lugar, si bien la atención de las necesidades de vivienda, saneamiento básico y agua potable requiere de un aumento de recursos públicos, cabría afirmar que también es importante una mayor decisión de las instancias de política en la generación de alternativas complementarias de financiación. Por ejemplo, en agua potable hay un campo grande de trabajo en el fortalecimiento financiero y gerencial de las organizaciones de los acueductos veredales.
- ♦ En séptimo lugar, las tecnologías de comunicación son fundamentales en la creación de condiciones para romper el aislamiento y dispersión de los habitantes rurales. Pero, en la provisión del servicio de conectividad se debería avanzar, además de las opciones que ofrece el nivel nacional, en estrategias tecnológicas adaptables a las condiciones particulares de los territorios.

En buena parte, se trata de recoger las experiencias exitosas del país en los temas mencionados.

Referencias

- Aranda, Y. y Parrado, A. (2015). Importancia de las dinámicas territoriales en la construcción social de mercados y la seguridad alimentaria y nutricional. En *Memorias Segundo Congreso Internacional de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural construyendo un nuevo paradigma*. Red Gestión Territorial del Desarrollo Rural de México. Bogotá. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B9UkKjIFq7KxM0lrdkd6Z0hRQkU/view>
- Hernández, K., Pelayo, J. A., Aguirre y L. I. (2010). *Transmisión en banda ancha para zonas rurales*. Eighth LACCEI Latin American and Caribbean Conference for Engineering and Technology (LACCEI'2010). Innovation and Development for the Americas, junio 1-4, 2010, Arequipa, Perú. Recuperado de http://www.laccei.org/LACCEI2010-Peru/published/IT106_Hernandez.pdf

- León, I. (2015). Sistemas de abastecimiento alimentario: bases para la inclusión de la agricultura familiar. En *Memorias Segundo Congreso Internacional de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural construyendo un nuevo paradigma*. Red Gestión Territorial del Desarrollo Rural de México. Bogotá. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B9UkKjIFq7KxM0lrdd6Z0hRQkU/view>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). *MinAgricultura y Comisión de seguimiento del Congreso analizan reforma institucional para el agro*. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-y-Comision-de-seguimiento-del-Congreso-analizan-reforma-institucional-para-el-agro.aspx>
- Molina J. P. y Bucheli M. (2015). Políticas asociativas para el desarrollo rural con enfoque territorial en Colombia. En *Memorias Segundo Congreso Internacional de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural construyendo un nuevo paradigma*. Red Gestión Territorial del Desarrollo Rural de México. Bogotá. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B9UkKjIFq7KxM0lrdd6Z0hRQkU/view>
- Molina, J. P. (2014). *La interventoría en la gestión de políticas públicas: caso adecuación de tierras a pequeños productores agropecuarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Nieto, J. M. (2013). *Esbozo de una estrategia posconflicto*. Bogotá: CIDER.
- Parra, J. E. (2015). Gestión del conocimiento y Desarrollo Rural con Enfoque Territorial: universo temático. En *Memorias Segundo Congreso Internacional de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural construyendo un nuevo paradigma*. Red Gestión Territorial del Desarrollo Rural de México. Bogotá. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B9UkKjIFq7KxM0lrdd6Z0hRQkU/view>
- Parrado, A., Aranda, Y., Molina, et al. (2009). *Núcleos de emprendedores rurales: una propuesta para el desarrollo rural con enfoque territorial*. Bogotá: ECOE.
- Rubiano, M. A., Montoya, I. y Montoya, L. A. (2013). Los ciclos de competencias para el desarrollo de procesos de cooperación local. *Revista EAN* (63), 139-162.

La soberanía alimentaria garante de la seguridad alimentaria, la biodiversidad y la conservación de la riqueza natural

*Marina Sánchez de Prager, Leidy Johanna Rojas, Juliana Sabogal,
Juan Carlos Ortiz, Marco Heli Franco, Gabriel de la Cruz
y Elsa María Guetocue**

Introducción

En la agenda definida en el proceso de diálogo entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP (iniciado en agosto de 2012), el tema de *Política de desarrollo agrario integral* constituye el primero de los seis puntos y da origen al borrador del Acuerdo 01/2014 concertado en La Habana: *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral* (RRI). Como estrategia para abordar la RRI se proponen los PDET (programas de desarrollo con enfoque territorial), los cuales se implementarán mediante ejecución de planes nacionales participativos. En estos planes, uno de los temas prioritarios es el “sistema de seguridad (soberanía) alimentaria” (Mesa de Conversaciones, 2014).

El presente documento, que parte de los principios de la agroecología como alternativa de construcción y ejecución de la RRI, trata de sustentar por qué la soberanía alimentaria es garante del derecho a la alimentación, con base en criterios integrales tanto en lo local, regional, nacional y dentro del contexto de crisis económica, política, social y ambiental que adquiere dimensiones globales y particularidades en naciones como Colombia.

Para esta sustentación, en primera instancia se retoman las ideas planteadas en el Acuerdo 1/14 de La Habana. Posteriormente, se aborda la conceptualización de la agroecología y el sistema alimentario como componente inmerso, se plantea la diferencia entre los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria y cómo esta comprende: i. alimentación, energía y tecnología; ii.

* Integrantes del grupo de investigación en Agroecología, Universidad Nacional de Colombia, sede Palmira.

“buen vivir” como objetivo geocéntrico (el ser humano como componente de la naturaleza) dentro de un planeta en crisis y, iii. compromisos éticos y morales con las generaciones futuras y su derecho a los bienes naturales conservados, como herederos de la tierra: suelo, agua, biodiversidad y ambiente.

Bajo estas premisas, se presentan algunos elementos para la construcción de la alternativa de soberanía alimentaria en la coyuntura actual y se consideran las limitaciones que existen para su implementación.

Marco contextual que orienta la alternativa agroecológica

Comprensión de ideas planteadas en el Acuerdo 1 de La Habana, ligadas al “sistema de seguridad (soberanía) alimentaria”

Dentro del marco del Acuerdo 1 de las conversaciones en La Habana (06/06/2014), el Gobierno y las FARC-EP para afrontar el tema agrario, planteado como *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral* (RRI), textualmente afirman que la RRI “busca asegurar para todos los ciudadanos rurales y urbanos en Colombia disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para una buena nutrición... promoviendo prioritariamente la producción de alimentos y la generación de ingresos...” (Mesa de Conversaciones, 2014, p. 2). Lo acordado reconoce y se centra “en el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la promoción de diferentes formas de asociación y cooperativismo, la generación de ingresos y empleo, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y la preservación del medio ambiente” (Mesa de Conversaciones, 2014, p. 1).

El reconocimiento al acceso a la tierra se plantea como condición indispensable para que ocurran los procesos que se planifiquen en torno a la RRI y en particular al sistema alimentario, objeto de esta reflexión.

Como estrategia para abordar la RRI se proponen los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) centrados en la “transformación estructural del campo y relacionamiento equitativo entre lo rural y la ciudad...” (Mesa de conversaciones, 2014, p. 9). Esto en un contexto de bienestar, derechos, reconocimiento de la riqueza pluriétnica y multicultural, y el reconocimiento de las organizaciones campesinas de diferente naturaleza, incluyendo la económica y familiar. El acceso a la tierra y el enfoque de territorio constituyen dos condiciones a tener en cuenta en los planteamientos de solución que surjan durante el proceso.

La implementación de los PDET se concibe mediante la ejecución de planes nacionales que deben elaborarse con “la participación de las comunidades rurales, la sociedad y el Gobierno con sus representantes locales, regionales y nacionales” (Mesa de Conversaciones, 2014, p. 9).

Como temas prioritarios de estos planes nacionales se contemplan: 3.1. Infraestructura y adecuación de tierras; 3.2. Desarrollo social: salud, vivienda, educación y erradicación de la pobreza; 3.3. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica, subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización Laboral; 3.4. Sistema de seguridad (soberanía) alimentaria.

En este último punto, queda plenamente establecida la “obligación de garantizar en forma progresiva el derecho humano a la alimentación, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y, en esa medida, fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional” (Mesa de Conversaciones, 2014, p. 20). El apoyo a la producción interna, los mercados locales y regionales, el acercamiento entre productores y consumidores, entre otros, se plantea como una estrategia de cumplimiento de la obligación.

A partir de la lectura de los principios sentados en este Acuerdo 1 y la propuesta de una RRI, los autores acuden al pensamiento sistémico –herramienta de uso permanente en la agroecología– para argumentar por qué los PDET y demás planes de desarrollo que se tracen, al igual que las acciones por implementar, deben tener como eje fundamental la *soberanía alimentaria* garante de la seguridad alimentaria, la conservación de la biodiversidad y de la riqueza natural en un país megadiverso como Colombia.

Según Andrea Ferrante: “La agroecología y la soberanía alimentaria no pueden separarse la una de la otra o ambas perderían su significado” (Foro internacional de agroecología, 2015, p. 16). Es necesario, entonces, contextualizar las bases de la agroecología, las diferencias entre los sistemas agroecológicos y los convencionales, y el cordón umbilical que une la soberanía alimentaria al conocimiento agroecológico.

La agroecología y el sistema alimentario

La conceptualización de la *agroecología* es amplia; Gliessman *et al.* (2007, p. 20) la define como “la aplicación de los conceptos y principios ecológicos al diseño y manejo de los sistemas alimentarios sostenibles”. González de Molina expresa la necesidad de que estos sistemas comprendan la integralidad

desde la huerta a la mesa, sin que se reduzca la actividad agraria solamente a la producción de biomasa comestible, directamente o a través de animales y se deje fuera otro tipo de tareas. Por ejemplo, tareas de carácter ambiental, de conservación de bienes naturales y la producción de biomasa destinada a otros usos no alimentarios o exosomáticos como los energéticos o la producción de fibras y maderas, resinas, etc. (2011, p. 11).

Altieri y Toledo (2010), frente al enfoque convencional que aísla la actividad agraria, reivindican la combinación de ciencias naturales y ciencias sociales que plantea la agroecología. Es decir, el estrecho vínculo que existe entre procesos agronómicos, económicos, sociales y políticos con el suelo, las plantas, los animales, el agua, las rocas y el ambiente del planeta. Estas interacciones entre los sistemas biológicos y sociales se expresan en la agricultura como “resultado de la coevolución de ecosistemas artificializados y culturas humanas” (León Sicard, 2009, p. 45) la cual, además de nutrirse de los conocimientos de diversas disciplinas científicas, lo hace de los saberes propios de las comunidades de agricultores, campesinos, indígenas, pescadores y pastores, transmitidos por vía oral de generación en generación. Entonces, los agroecosistemas son la expresión de dichas interacciones que se expresan en el devenir histórico en conocimiento y cultura.

El concepto de agroecosistema comprende entonces el espacio en el cual interactúan los sistemas agrícolas creados por las culturas humanas en condiciones específicas de protección y conservación de la naturaleza: suelos, topografía, clima, vientos, temperatura, humedad, altura sobre el nivel del mar, precipitación, entre otros (Sánchez de P., 2014), bajo unas condiciones de manejo fundamentadas en el principio agroecológico de sostenibilidad.

Los agroecosistemas, según su localización e historia, se pueden organizar de diferentes formas e imprimen una huella característica sobre un territorio. González de Molina (2011) expresa: “cada arreglo del agroecosistema tiene un coste en términos de territorio en función de la procedencia y calidad de los flujos de energía y materiales que hacen posible su funcionamiento y del manejo de la biodiversidad” (González de Molina, 2011, p. 28).

La sostenibilidad o sustentabilidad –que algunos autores asumen como sinónimos– se refiere a la capacidad de producir alimentos sanos, limpios con el manejo de los recursos que existen internamente en los agroecosistemas y un mínimo uso de fuentes externas, especialmente de síntesis de la petroquímica industrial. Esta implica que los agroecosistemas sean económicamente viables

para los agricultores y que el acceso a los recursos naturales sea socialmente justo. Según González de Molina,

cuanto mayor sea el grado de desigualdad social mayor serán las amenazas para la estabilidad del ecosistema. La pobreza y la falta de acceso a los recursos han tenido a lo largo de la historia, y tienen hoy en día, consecuencias negativas para dicha estabilidad. Fenómenos como el sobre pastoreo, la deforestación, las roturaciones abusivas, el cultivo en laderas, etc., se han descrito como actitudes de los más desfavorecidos o de la codicia de los más acaudalados. Todas estas son actitudes y prácticas generadas por esa patología ecosistémica que resulta ser, a los ojos de la Agroecología, la desigualdad social (2011, p. 58).

Con respecto al planteamiento de desigualdad social, hay convergencia entre agroecólogos e investigadores de otras disciplinas, premios nobel de economía y economía alternativa y líderes espirituales (Capra, 2003; Stiglitz, 2012; Sen, 1995; Neef *et al.*, 2010; Caparrós, 2014, Piketty, 2014; Francis, 2015), quienes señalan que la desigualdad social es una de las amenazas no solo para los agroecosistemas, sino también para la paz mundial y la sostenibilidad de la vida en el planeta.

La sostenibilidad, además de la viabilidad económica, comprende, dentro de sus características, la *equidad* en su dimensión *intergeneracional* (comunidades futuras) y la *equidad externa* que se refiere a la relación de intercambio entre los sistemas agrarios y el resto de la sociedad. Al respecto, González de Molina sostiene que,

como es sabido, la civilización industrial se ha fundamentado en un deterioro sostenido de la relación de intercambio entre los alimentos y materias primas provenientes de la actividad agraria y los insumos productos manufacturados consumidos en la explotación agraria o en las familias de los agricultores; esto ha procurado una transferencia forzada de renta en beneficio de las ciudades, actividades industriales y un deterioro de la igualdad en los estándares de vida entre campos ciudad que ha provocado un sobre esfuerzo productivo de los agroecosistemas y su consiguiente deterioro para el logro de la subsistencia con base en un mayor excedente comercializable (2011, p. 59).

Otros dos atributos de la sostenibilidad son la *adaptabilidad* y la *autonomía*. El primero tiene en cuenta la resiliencia de los agroecosistemas frente a presiones provocadas por los propios cambios en las condiciones naturales o sociales de la producción. Dada la crisis ambiental que afecta al planeta y a Colombia en particular, los efectos sobre los agroecosistemas, pero al mismo

tiempo las oportunidades que surgen de ellos mismos, se hace necesario utilizar el sistema operacional en la resiliencia (Stockholm Resilience Center, 2014), desde los principios y tecnologías agroecológicos.

La autonomía tiene que ver con el grado de integración de los agroecosistemas, reflejados en el movimiento de materiales, energías e información entre sus componentes y el sistema en su conjunto, entre este y el ambiente externo y, sobre todo, con el grado de control que se tiene sobre dicho movimiento: “la autonomía de un sistema de producción descende en la medida en que se incrementa la necesidad de recursos externos, la necesidad de acudir al mercado para conseguirlos” (González de Molina, 2011, p. 59).

Los sistemas agroecológicos frente a los convencionales

Es necesario precisar algunas características de la agricultura convencional y de la agroecología, esta última como alternativa de avanzada para afrontar los retos que conlleva el repensar el campo colombiano bajo la mirada de una reforma rural integral (RRI), si realmente se quiere construir un nuevo paradigma agrario (tabla 5.1).

Como se puede observar las diferencias son notables: los agroecosistemas ecológicos sostenibles se basan en la eficiencia que aporta la fuente energética más valiosa del planeta: el sol, y en el ahorro que conlleva el diseño de agroecosistemas complejos centrados en la biodiversidad y en insumos internos, la maximización de rendimientos, el manejo y conservación de los recursos genéticos.

El aporte de la interacción de los sistemas biológicos y culturales inició hace más de 500.000.000 años, en un largo proceso de coevolución cuando las plantas colonizaron la tierra y se modificó sustancialmente en los últimos 10.000 años con el surgimiento de la agricultura (Capra, 2002; Toledo y Barrera-Bassols, 2008). Por el contrario, los agroecosistemas convencionales, fruto de la revolución verde —cuyo auge surgió en los últimos cincuenta años— obedecen a una filosofía y política dominada por principios de economía depredadora y cortoplacista, la cual considera que los bienes naturales son infinitos y bajo la certeza de surgimiento de estrategias de solución antropocéntrica, sin consideración alguna con la naturaleza.

Tabla 5.1
Diferencias entre agricultura convencional y agroecológica

Sistemas convencionales	Sistemas agroecológicos
Alto costo energético (insumos de síntesis química industrial y laboreo).	Bajos costos energéticos (máximo uso de energía solar). Se fundamentan en los principios ecosistémicos.
Simplificación de agroecosistemas (monocultivo) –seguridad alimentaria.	Complejidad de agroecosistemas (biodiversidad, policultivos, ciclaje, sinergias). Privilegia la soberanía alimentaria, energética, tecnológica y la seguridad alimentaria.
Rendimientos que no compensan la inversión.	Maximización de rendimientos que compensan la inversión.
Contaminación suelos, aguas, ambiente, alimentos; alimentos altamente contaminados – salud humana, animal, planetaria, afectada.	Cuidado de suelos, aguas, ambiente, alimentos. Alimentos más sanos y nutritivos – calidad de vida.
Erosión de recursos genéticos y bienes naturales.	Conservación de recursos genéticos y bienes naturales.
Trabaja sobre el principio de incertidumbre que caracteriza los sistemas biodiversos.	Trabaja sobre el principio de incertidumbre que caracteriza los sistemas biológicos.
*Basado en la economía de mercado bajo principios de capitalismo salvaje: empoderamiento de mercado y de precios (“el mejor postor”)	Basado en economía de mercado solidario bajo principios de bienestar humano y planetario. Productos sanos a precios justos.
*Uso de los bienes naturales sin restricción ni pensamiento de futuro.	Las generaciones futuras tienen derecho a los bienes naturales conservados y lo más sanos posible, como herederos de la tierra: suelo, agua, biodiversidad y ambiente.
*Los bienes naturales son considerados como recursos renovables o de lo contrario, la ciencia y la tecnología crearán opciones u ocurrirán traslados de las empresas a nuevos territorios nacionales e internacionales.	Los bienes naturales son recursos finitos, una vez agotados, ni la ciencia ni la tecnología podrán restaurarlos.
*En el futuro, la vida humana puede trasladarse a otros planetas o ambientes controlados.	Los humanos solo tenemos la tierra como opción de futuro.

Fuente: adaptado de Altieri (2009) y Sánchez de P. (2013).

Dimensionar la seguridad y la soberanía alimentaria

La seguridad alimentaria

Desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) llevada a cabo en 1996 para el diseño de políticas dirigidas a la lucha contra el hambre, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como organismo supranacional, estableció que existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2011, p. 1).

Sin embargo, este concepto omite la procedencia o la forma en que se producen los alimentos, al igual que las fuentes en términos de biodiversidad y consecuencias sociales, económicas, políticas y ambientales ligadas al proceso productivo que permite ese acceso. En este sentido Rosset (2004) plantea que la soberanía alimentaria va más allá del concepto de seguridad alimentaria.

La soberanía alimentaria

La Vía Campesina por primera vez hace referencia a este concepto en la CMA, de 1996. La definición ha evolucionado a través del tiempo y la más reciente se hizo en el Foro para la Soberanía Alimentaria, llevada a cabo en Sélingué, Malí (África) en febrero de 2007; la soberanía alimentaria “es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir sobre su propio sistema alimentario y productivo”. (Vía Campesina, 2007, p. 1; Hidalgo *et al.*, 2013)

Los principios básicos sobre los que se sustenta la soberanía alimentaria son: 1. alimento para la gente, como derecho antes que producto a mercader en agonegocios internacionales; 2. reconocimiento de quienes proveen alimento, valorando y respetando los derechos de hombres y mujeres, campesinos y agricultores familiares, pastores, artesanos de la pesca tradicional; 3. priorización de lo local y de la participación de las comunidades en el diseño de políticas de producción, distribución y consumo de alimentos, con canales cortos de comercialización, disminución de intermediaciones, precios justos productores-consumidores y priorización de lo local (Revista Soberanía Alimentaria, 2010; Rosset, 2004).

Después de un arduo trabajo teórico y político en torno a la conceptualización de la soberanía alimentaria, en la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, celebrada en Buenos Aires en marzo del año 2012,

la FAO (2012) aceptó comenzar a debatir sobre “soberanía” alimentaria, como concepto que supera ‘seguridad’ alimentaria” (Nicastro, 2012). La FAO también visibiliza que “la reducción del hambre es algo más que aumentar simplemente la cantidad de alimentos, se trata también de mejorar la calidad de los alimentos en términos de diversidad, el contenido de nutrientes y la inocuidad”.

En el informe sobre el estado mundial de la agricultura y la alimentación (FAO, 2013), este organismo reconoce la importancia de gestionar los sistemas agrícolas garantizando la sostenibilidad del uso de los recursos naturales y de impulsar el “consumo sostenible” basado en dietas sostenibles, entendidas como

aquellas que generan un impacto ambiental reducido y que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y a que las generaciones actuales y futuras lleven una vida saludable. Además, protegen y respetan la biodiversidad y los ecosistemas, son culturalmente aceptables, accesibles, económicamente justas y asequibles y nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables, y optimizan los recursos naturales y humanos.

En esta concepción de la FAO se aceptan las conexiones ocultas entre la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los bienes naturales, la biodiversidad y la cultura, enmarcada en lo social, económico, político, al igual que en la resiliencia de los agroecosistemas. Aunque esté invisible el concepto, estas características descritas por la FAO solo son posibles bajo el principio de soberanía alimentaria, aunque no es claro si este organismo reconoce explícitamente —con sus consecuencias geopolíticas— el concepto de soberanía alimentaria.

En febrero 24-27 de 2015 también en Nyeline, se llevó a cabo el Foro Internacional de Agroecología, donde se plantearon estrategias para fortalecer la agroecología a nivel mundial y, por ende, la lucha por la soberanía alimentaria y la biodiversidad. Es decir, por la vida desde el colectivo planetario.

La soberanía suma alimentación, energía y tecnología

Al respecto Altieri y Toledo (2010) sostienen que

la soberanía alimentaria se centra en la autonomía local, los mercados locales, los ciclos locales de producción y consumo, y las redes de agricultor a agricultor que promueven innovaciones e ideas agroecológicas. La agroecología no solo proporciona los principios para alcanzar la soberanía alimentaria, sino también la soberanía tecnológica y energética dentro de un contexto de resiliencia. A partir del uso de los servicios ambientales derivados de los agroecosistemas biodiversificados y el manejo de los recursos disponibles a escala local, los campesinos

también son capaces de producir sin insumos externos, logrando así lo que puede llamarse una soberanía tecnológica. La aplicación de tales tecnologías autóctonas permite la producción de cultivos y animales para satisfacer las demandas del hogar y la comunidad, o sea, la soberanía alimentaria.

La soberanía energética es el derecho de personas, cooperativas o comunidades rurales, a tener acceso a la energía suficiente dentro de los límites ecológicos. El origen de esta energía está en fuentes locales y sostenibles tales como la biomasa vegetal derivada de la producción rural, sin que implique renunciar a los cultivos alimentarios. La Agroecología proporciona los principios para diseñar agroecosistemas elásticos y resistentes a las variaciones en el clima, mercados, políticas, etc. Ello garantiza al mismo tiempo las tres soberanías aparentemente diferentes, pero en realidad, una sola con tres componentes relacionados entre sí: lo alimentario, energético y tecnológico.

La alternativa de soberanía alimentaria supera el tema alimentario y está inmersa en la construcción de nación y territorio

Según Sabogal (2014), el Estado moderno garantiza su dominación política a través de dos estrategias: la coerción y la cohesión. La primera utiliza la burocracia, el derecho y la capacidad de usar medidas de control legitimadas para mantener el dominio, mientras que, por otro lado, “el Estado también es, por lo general, la organización del consenso” (O’Donnell, 1997). Este consenso se logra gracias a tres mediaciones principales: las ideas de nación, ciudadanía y pueblo. El sentimiento nacional puede considerarse como el más importante en cuanto a su alcance, es decir, la identidad nacional sustenta cierta aceptación “voluntaria” de las instituciones (entendidas como reglas de juego) en tanto fortalecen la pertenencia de la población a un territorio.

Las otras dos mediaciones, ciudadanía y pueblo, representan respectivamente valores que justifican la existencia de un Estado que, por un lado, reafirma la libertad individual y el derecho a ejercerla en igualdad de condiciones comprendidas en el concepto de ciudadanía y, por otro, reafirma la obligación del Estado con el interés general del pueblo, bien sea de manera simbólica o de forma concreta.

El gran consenso que quiere lograrse a través de la legitimación de los Acuerdos de Paz de La Habana, recoge acercamientos y luchas entre diversas visiones de país, en especial, dos contrapuestas sobre el sector rural colombiano: aquella que considera que la población campesina debe formar empresa para insertarse en mejores condiciones al mercado frente a aquella que recono-

ce el valor intrínseco de la cultura campesina y sus formas de producción en la garantía de la soberanía alimentaria como condición para tejer nación.

Así pues, en los últimos años, el Estado ha adelantado una “modernización” de la institucionalidad estatal rural, que disminuye la articulación programática de las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), disminuye los recursos y redirecciona los incentivos y compensaciones hacia los productores privados. Estos incentivos y compensaciones, que en el año 2000 representaban el 23,03 % del presupuesto del Ministerio, alcanzaron un 70,7 % en el 2010. En este mismo periodo se pasó de una inversión en capitalización y financiamiento de 40,79 % a 6,29 %, y se amplió el presupuesto de desarrollo rural de 5,84 % en el 2000, a una totalidad de 17,27 % en el 2010. El INCODER, que en teoría concentró múltiples responsabilidades hasta su liquidación, dedicó alrededor del 70 % de su presupuesto a actividades de adecuación de tierras, un pequeño porcentaje del 20 % a desarrollo rural y un mínimo de 56 % a reforma agraria (compra y distribución de tierras) (PNUD, 2011).

Finalmente, el ICA, que en el año 2000 dedicaba un 55,65 % de sus recursos a ciencia y tecnología, un 22,23 % a sanidad agropecuaria y un 16,42 % a incentivos y compensaciones, en el 2010 redujo su presupuesto para investigación a un porcentaje casi inexistente (3,51 %), aumentó el esfuerzo en sanidad agropecuaria (fundamentalmente en el comercio internacional) a un 64,21 % y aumentó igualmente su participación en incentivos y compensaciones a 18,25 % (PNUD, 2011).

En el borrador del Acuerdo 1/2014, una de las observaciones bajo asterisco dice:

Las FARC-EP insisten en la necesidad de establecer un principio de soberanía alimentaria en la definición de las políticas de desarrollo agrario integral con enfoque territorial. El gobierno nacional insiste en que el punto según se acordó en el Acuerdo General (sub punto 6 del punto 1) se denomina sistema de seguridad alimentaria (Mesa de Conversaciones, 2014, p. 4).

El contenido de este asterisco no se discutió en aras de avanzar en el Acuerdo 1, sin embargo, la palabra soberanía quedó consignada entre comillas en varios espacios del articulado. Los autores de este escrito, desde la agroecología como enfoque filosófico, social, científico, político y tecnológico, buscan aportar elementos acerca de la importancia de *establecer un principio de soberanía alimentaria*, si realmente se quieren proponer políticas de desarrollo agrario integral con enfoque territorial desde las comunidades productoras de alimen-

tos, hasta consumidores conscientes de alimentarse sanamente y avanzar *Hacia un nuevo campo colombiano*.

Colombia, nación soberana con un inmenso patrimonio natural y social

Colombia “es un Estado unitario, democrático, participativo y pluralista con separación de poderes” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014), relativamente pequeño en el contexto latinoamericano, tiene 1.141.748 Km², sin embargo, grande si se lo compara con algunos países de Europa; lo habitan aproximadamente 48 millones de seres humanos, es multiétnico y multilingüe; “se hablan 63 lenguas amerindias y una diversidad de dialectos que se agrupan en 13 familias lingüísticas” (DANE, 2005) y, por lo tanto, es multicultural.

Su ubicación geográfica en la franja ecuatorial, con acceso a dos océanos, y la variedad de ecosistemas presentes lo convierten en

un territorio inmensamente rico en biodiversidad, con bosques¹ naturales que cubren el 53 % del territorio nacional continental y concentran más de la mitad de las especies de animales y vegetales terrestres del mundo; es el primer país en diversidad de aves y orquídeas, el segundo país en diversidad de plantas, anfibios, peces de río y mariposas, el tercer país en diversidad de reptiles y palmas, el cuarto país en diversidad de mamíferos (Instituto Humboldt Colombia, 2014).

Aunque solo ocupa el 0,22 % de la superficie del planeta (PNUD, 2014). Esta riqueza hace que “Colombia esté identificada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como uno de los 17 países megadiversos que albergan el 70 % de la biodiversidad mundial en solo 10 % del territorio” (Instituto Humboldt Colombia, 2014).

Colombia es reconocida por su gran riqueza hídrica, pues además de los dos océanos la atraviesan importantes ríos como el Magdalena, Cauca, Orinoco, Amazonas y sus afluentes, entre otros. En 1990 ocupaba el cuarto lugar en el mundo después de Rusia, Canadá y Brasil. Actualmente, el panorama es totalmente diferente, el volumen de agua ha disminuido y su calidad también, hasta el punto de ocasionar racionamientos de agua en el campo y la ciudad. Según el informe de Agua en las Américas, el cambio en los últimos años ha sido drástico y hoy ocupa el puesto 24 entre 203 países (Laclette, y Zúñiga, 2012).

1 Desde el punto de vista de la ciencia, realmente corresponden a selvas.

A pesar de que los ecosistemas y agroecosistemas han sido afectados directa e indirectamente por el conflicto armado, los cultivos de uso ilícito, las prácticas de manejo implementadas para su control por parte del Gobierno –como el uso del glifosato–, los biocombustibles, la minería legal e ilegal, entre otros, aún este patrimonio natural está presente gracias a la resiliencia de los sistemas biológicos y culturales ligados a la biodiversidad (Wilches, 2014, citado en Naciones Unidas Colombia, 2014).

Este inmenso patrimonio natural que representa ventajas comparativas y debería reflejarse en oportunidades económicas, sociales, políticas y ambientales, no corresponde con el desarrollo humano, evaluado en términos del coeficiente Gini (indicador propuesto por el PNUD para medir el desarrollo humano en tres dimensiones básicas: vida larga y saludable, conocimiento y nivel de vida digno; este indicador varía entre 0 y 1²) (PNUD, 2011). Aunque supuestamente ha mejorado tanto en el sector urbano como el rural, la situación del país es grave en términos de desigualdad, si se tiene en cuenta el IDH para los países de Latinoamérica (PNUD, 2015).

Este valor promedio disfraza situaciones preocupantes en diferentes indicadores tenidos en cuenta para la obtención del índice Gini³. Según las cifras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2012), el 41 % de la propiedad privada corresponde a predios de más de 200 hectáreas –gran propiedad–, el 40 % como mediana propiedad y el restante como minifundio y microfundio. El Gini de tierras que mide la concentración de las mismas pasó de 0,853 en el año 2000 a 0,863 en el año 2009, cifra que desenmascara una inmensa desigualdad.

Diversos estudios realizados por organizaciones como la FAO (2013), PNUD (2014), entre otros, han indicado que los niveles de desigualdad tienen una relación directa con los problemas de violencia, drogas, delincuencia, seguridad alimentaria y otros problemas que fragmentan la sociedad colombiana. Sin embargo, es necesario detenerse en las contradicciones entre los acuerdos que se firman y la realidad, expresada en términos de política gubernamental nacional aprobada e inmersa en un proceso de globalización y la necesidad de plantear alternativas creativas que permitan que se haga realidad esa anhelada paz.

-
- 2 El IDH es un índice compuesto que toma en cuenta tres elementos básicos, dos de los cuales aluden a la formación de capacidades (longevidad y nivel de conocimientos) y un tercero (nivel de vida aceptable) que es una medida vinculada con el bienestar material y las capacidades de consumo familiar.
 - 3 El índice de desigualdad para el año 2014 registró un coeficiente de Gini de 0,539, lo cual mostraba mejoras con respecto al año anterior, el cual registró un Gini de 0,559, aunque en términos porcentuales, se evidencian disminuciones; la desigualdad es extremadamente alta si se compara con los países de Latinoamérica.

Las contradicciones entre los puntos acordados en La Habana (2012) y la política gubernamental nacional y global

La política neoliberal ha traído inmensos y funestos cambios en el mundo globalizado, con el firme apoyo del Estado que ha creado herramientas jurídicas para permitir la entrada masiva de capitales a estos sectores. En la actualidad, en ese marco, el país vive un proceso de reprimarización de su economía, en la cual la acumulación de capital se sustenta en la extracción de hidrocarburos, agrocombustibles y cocaína, además de la explotación de importantes fuentes hídricas y de la biodiversidad (Estrada, 2010).

La Vía Campesina (2008), como organización que representa a los campesinos del mundo, asegura que, ante la crisis de la tasa de ganancia, los capitales se adueñan de los recursos naturales como una forma privada de despojo; de esta manera la siembra de agrocombustibles en grandes monocultivos industriales indiscutiblemente es parte de este despojo. De acuerdo con Arias (2009), con el proceso de apertura económica Colombia pasó de ser un país autosuficiente en temas alimentarios, a importar alrededor de 5 millones de toneladas de alimento una década después. Esta información es corroborada por Robledo (2010), quien afirma que cuando llegó a la Presidencia de la República Álvaro Uribe Vélez ya se estaban importando aproximadamente 4,5 millones de toneladas, y en 2008 se importaban 8 millones de toneladas, lo que significó sustituir el trabajo nacional por el trabajo extranjero. Fajardo (2002) afirma que la producción campesina ha perdido competitividad, ya que se enfrenta al cambio productivo de las tierras y a países desarrollados productores de alimentos con ventajas en cuanto a los costos de producción, tecnología, tasas de interés, costos de mano de obra y de transporte, y subsidios a la producción.

En este proceso de apertura económica que ha vivido Colombia, la producción de los campesinos, basada en su mayor parte en policultivos fruto de la biodiversidad y de la cultura nacional, ha perdido espacio, con todas sus implicaciones sobre la economía familiar campesina, los fenómenos sociales, políticos y ambientales adjuntos, en un contexto de violencia y conflicto armado vivido con mayor fuerza en el sector rural.

En el marco de internacionalización, “los centros de la geopolítica” trazan políticas de especialización de los países en lo que son competitivos y los implementan a través de los Tratados de Libre Comercio. Así, en países emergentes como Colombia, los productos primarios constituyen la mayoría de las exportaciones, obtenidos en monocultivos, dejando de lado la pequeña producción familiar (Mantilla, 2005; Fajardo, 2002).

En el documento del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 aprobado por el Senado de la República *Todos Por un Nuevo País* (DNP, 2015b), en lo concerniente a sus disposiciones generales, se trazan las directrices de política (Artículo 3) a través de tres pilares: 1. *Paz* sostenible bajo un goce efectivo de derechos, 2. *Equidad* visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos, y 3. *Educación* el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Se busca su implementación a través de seis ejes: 1. Competitividad e infraestructura estratégicas, 2. Movilidad social, 3. Transformación del campo, 4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, 5. Buen gobierno, y 6. Crecimiento verde.

En estos ejes y estrategias, están ausentes las palabras: seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, sistema agroalimentario y la palabra agroecología. No solo se invisibilizan en el texto (en la teoría) sino que, en la práctica, dentro del actual PND el Gobierno tampoco presupuesta actividades pertinentes al tema. Por lo tanto, tampoco se ejecutarán acciones que conduzcan a la consolidación de la agroecología desde la política pública.

En el documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación – “Misión para la transformación del campo” (DNP, 2015b) - se parte de tres ideas fuerza, que pueden entenderse como los principios básicos que deberían regir las políticas de desarrollo rural: 1. La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconozca una ruralidad diferenciada, las ventajas de la asociatividad y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo, 2. La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busque la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos, y 3. La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos que faciliten el desarrollo de actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias.

Estas ideas fuerza reconocen al sector rural como constructor de país. Sin embargo, es otra la realidad imperante; las propuestas que se hacen, al igual que las decisiones gubernamentales, están en contravía con la filosofía y li-

neamientos trazados en el Acuerdo 1/2012 y se inscriben abiertamente en el neoliberalismo.

Por ejemplo, con respecto a las denominadas Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social (ZIDRES), aprobadas recientemente por la Cámara de Representantes, en el artículo: “Zidres, despojo natural”, el Profesor William Chavarro (2015), plantea que las Zidres son

justo lo contrario a un territorio campesino-étnico: son ordenamiento urbano e industrial de la población y sus territorios agrorurales; es decir, comunidades excluidas de la agricultura a través de la implantación de quimiocultivos [...] Es una forma de violencia que degrada la naturaleza y expulsa población. El gran peligro con esa violencia económica es que es legal y, por tanto, más difícil de contrarrestar desde las comunidades; eso se concreta en que las iniciativas y alternativas que planteen escapes a esa economía, son enfrentadas como asuntos de orden público pero no como asuntos sociales y económicos⁴.

Hacia el paradigma de la soberanía (autonomía) alimentaria

Si en realidad se busca un cambio, es necesario abrir las posibilidades políticas, sociales y económicas para avanzar hacia el paradigma de la soberanía alimentaria, el cual reconoce

el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleos e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, el desarrollo de la nación en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria (Mesa de Conversaciones, 2014, p. 1).

Arias (2009) recoge el sentir de las comunidades campesinas que exigen un cambio hacia el favorecimiento de la economía familiar campesina, y que se respeten y valoren los conocimientos ancestrales para la producción; de esta forma se podrá decidir sin la presión del Gobierno, empresas u otras instituciones, acerca de la producción de los alimentos. Igualmente, proponen redes de comercio justo entre lo rural y lo urbano, privilegiando la agricultura sostenible que promueva la conservación del agua y la fertilidad del suelo, y que busque la distribución igualitaria de la tierra, gestionada por los propios campesinos.

4 Tomado textualmente de la modificación al Acta del Primer Encuentro de Profesores vinculados al CPDR- octubre/2015, escrito por el mismo autor.

Es decir, que la producción de alimentos tenga como criterio los saberes de quienes han trabajado la tierra por generaciones y los avances científicos que tengan como principio el respeto a la tierra.

Altieri y Toledo (2010), Cuéllar, Calle y Gallar (2013), y Vía Campesina (Foro internacional de agroecología, 2015) coinciden en que la agricultura tradicional campesina tiene capacidad productiva sustentable, con tecnología y conocimientos apropiados de manejo agroecológico, aun bajo condiciones adversas. Es importante detenerse y comprender esa capacidad productiva, al igual que los beneficios que puedan traer en una nueva construcción agraria.

Asimismo, diferentes organizaciones campesinas colombianas se han declarado en contra de la privatización de bienes comunales, públicos y colectivos, de la entrega de la soberanía del territorio al capital internacional, de los megaproyectos que no se consultan y que generan daños socioeconómicos al medio ambiente a pesar de sus promesas de altas rentabilidades, de la imposición del uso de transgénicos y agroquímicos en los cultivos, de la megaminería, de la militarización del territorio y del desconocimiento político de los movimientos sociales (Revista Semillas, 2008).

Por esta razón, coinciden en defender la soberanía alimentaria y las semillas nativas, de manera que “se fortalezcan las prácticas ancestrales con las que se han conservado como la reproducción, intercambio y difusión de diferentes semillas en las comunidades, al tiempo que se genera un enfoque sostenible de la producción, con mecanismos participativos” (Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, 2013).

Con respecto a las potencialidades de este tipo de producción, diferentes investigadores aportan elementos que validan y visibilizan sus beneficios: Berry (2013), Perfetti *et al.*, (2013), Cuéllar *et al.*, (2013), coinciden en que la pequeña producción agrícola:

- ♦ Hace uso eficiente de los recursos, incrementa la productividad por hectárea con uso intensivo del factor “mano de obra”. Según Berry (2013) se genera una relación inversa en la cual la pequeña propiedad produce más valor por hectárea debido a que los cultivos son de alto valor, como el caso de las legumbres, frutas, animales, café, té, cacao, entre otros.
- ♦ Genera más empleo por hectárea, mejorando directamente la seguridad alimentaria de la población, así como la superación de las condiciones de pobreza. Para Perfetti *et al.* “el impacto del crecimiento de las economías rurales en la pobreza es importante, así como tiene un

gran significado en materia social, cultural, política y ambiental para el desarrollo del país” (2013, p. 30).

- ◆ Se preserva el ambiente, debido a la visión de largo plazo que tienen las comunidades respecto a las generaciones venideras. Se minimiza el impacto ambiental en el tiempo.
- ◆ Se fortalecen las comunidades rurales organizadas y se estimula esta cohesión (Sánchez de P. *et al.*, 2015).
- ◆ El replanteamiento y sustitución de “los cultivos agroindustriales puede llegar a reducir entre la mitad y tres cuartas partes las emisiones de gases de efecto invernadero” (Vía Campesina, 2014).
- ◆ Se conservan los bienes naturales: biodiversidad, suelos, aguas y ambiente, que constituyen patrimonio de la humanidad. Son múltiples las investigaciones a nivel mundial que dan cuenta de este servicio ecosistémico que cumplen, sin ningún reconocimiento, las comunidades campesinas.

La apertura hacia la agroecología que se ha generado en los últimos años por parte de la FAO (2013) y del PNUD, hace parte del reconocimiento de los aportes de esta ciencia. De Schutter (2011) afirma que la agroecología podría duplicar la producción alimentaria y producir cultivos más resistentes al cambio climático.

De Schutter, en el informe de relatoría entregado al Consejo de Derechos Humanos en diciembre de 2010 “La agroecología y el derecho a la alimentación”, plantea tres objetivos para enfrentar la crisis agrícola mundial y permitir a los Estados cumplir con la obligación del derecho a la alimentación. Estos son: 1) sistemas alimentarios que garanticen la disponibilidad oportuna de alimentos, 2) que aumenten los ingresos de los pequeños agricultores, y disminuyan la pobreza y, 3) la agricultura no deberá poner en peligro su capacidad para satisfacer las necesidades futuras. Destaca, además, la contribución de la agroecología al derecho a la alimentación; recoge trabajos de investigación efectuados en diferentes lugares del mundo, en los cuales, mediante la aplicación de prácticas agroecológicas, se ha incrementado la productividad de los cultivos, se ha hecho una gestión sostenible de la fertilidad agrícola, se ha generado empleo y se han incrementado los ingresos, se ha mejorado la nutrición de las comunidades y se ha contribuido a la adaptación al cambio climático. Hace énfasis en la educación y en las políticas públicas para favorecer la formación agroecológica, dada la “alta densidad de conocimientos” que requiere; indica el fortalecimiento de la organización social como estrategia de construcción del paradigma agroecoló-

gico que se centra en la soberanía alimentaria. Se detiene en la mujer, dada su participación en este proceso de construcción y la necesidad de una organización de los mercados que permita a la economía familiar campesina insertarse en las redes de producción y distribución de los alimentos.

En diversos lugares de Suramérica se pueden encontrar organizaciones y familias campesinas que practican la agroecología en su quehacer cotidiano, dentro de las particularidades propias de cada territorio, algunas divulgadas y compartidas en diferentes espacios: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA, 2010), LEISA (Sociedad Latinoamericana de Agroecología), ABA (Asociación Brasileira de Agroecología), SEAE (Sociedad Española de Agricultura Ecológica), entre otros. En Colombia, es grande el registro de experiencias comunitarias campesinas que han construido agroecología aun en situaciones adversas.

La soberanía (autonomía) alimentaria eje constructor de una nueva Colombia rural

La consideración de las interacciones entre la agroecología y la soberanía alimentaria traza rutas dentro de la compleja autopista de construir un nuevo campo colombiano, mediante una reforma rural integral RRI. Sevilla y Soler (2010) distinguen tres esferas de interacción, que necesariamente deben integrarse en la pretensión de construcción agraria que se propone a la nación, las cuales poseen sustento teórico y práctico.

1. Ecológica y técnico-productiva: en la cual se genera y ha generado conocimiento a partir de la interacción del saber empírico del campesinado y el aporte científico teórico y experimental sobre el manejo de los agroecosistemas (Sevilla y Soler, 2010).
Este conocimiento permite precisar los principios agroecológicos en los cuales la biodiversidad ocupa lugar importante (tabla 5.2), con las sinergias y complementariedades que permite y que se traducen en seguridad y soberanía alimentaria, energética y tecnológica, mitigación de cambio climático y responsabilidad social con las generaciones presentes y futuras (Sánchez de P., 2013, Altieri y Toledo, 2010).
2. Sociocultural y económica: centrada en el análisis sociológico y antropológico de las comunidades campesinas y rurales, las estrategias productivas y los procesos de desarrollo rural; cuyos aportes están recogidos en diferentes medios de comunicación académica y sociopolítica (Toledo y Barrera-Bassols, 2008; LEISA (Perú), ABA (Brasil), SOCLA (Latinoamérica, a partir del año 2009), SEAE y Comunidades

Campesinas de Colombia, de Latinoamérica y del Mundo (Foro internacional de agroecología, 2015).

3. Política: hace énfasis en los procesos participativos y democráticos que surgen en el contexto de la producción agrícola y se generan acciones de transformación social, económica y política. La Vía Campesina como movimiento campesino internacional, coordina organizaciones de campesinos, mujeres rurales, pequeños y medianos productores, comunidades indígenas, trabajadores agrícolas emigrantes, jóvenes y jornaleros sin tierra. Está conformado por 148 organizaciones y 69 países (Vía Campesina, 2016).

Tabla 5.2
Principios agroecológicos para el manejo sustentable de agroecosistemas

Diversificación vegetal y animal a nivel de especies o genética en tiempo y en espacio.
Reciclaje de nutrientes y materia orgánica, optimización de la disponibilidad de nutrientes y balances del flujo de nutrientes.
Provisión de condiciones edáficas óptimas para crecimiento de cultivos manejando materia orgánica y estimulando biología del suelo.
Minimización de pérdidas de suelo y agua manteniendo cobertura del suelo, controlando la erosión y manejando el microclima.
Minimización de pérdidas por insectos, patógenos y malezas mediante medidas preventivas y estímulo de fauna benéfica, antagonista, alelopatía.
Explotación de sinergias que emergen de interacciones plantas-planta, planta-animales y animales-animales, plantas-animales-campesino.
Diseño de sistemas agrarios complejos dentro de los territorios y agroecosistemas.
Conservación y preservación de los bienes naturales existentes en cada territorio.

Fuente: adaptado de Altieri (2010) y Sánchez et al., 2013.

En este contexto, el mundo rural globalizado y nacional, en particular, se enfrenta a una verdadera confrontación entre modelos económicos, uno dominante basado en las agroexportaciones, las políticas neoliberales y el libre comercio, versus el de soberanía alimentaria. Según Rosset (2004), mientras el neoliberalismo “ve a los agricultores familiares como un anacronismo ineficiente que debería desaparecer”, el modelo de soberanía alimentaria “los ve como la base de las economías locales y del desarrollo económico nacional” (p. 2).

El análisis del contexto agrario en el país visibiliza dos escenarios para el campo colombiano: el primero, materializado en los planes de desarrollo 2010-

2014, 2014-2018, que han legitimado la organización burocrática institucional en torno al agro y el segundo, planteado desde una perspectiva sistémica, que tiene como hoja de ruta el Acuerdo 01/2012 firmado en La Habana. Las diferencias entre lo acordado y la realidad institucional en que vivimos crean serias dudas, acerca del logro de objetivos para tener una paz duradera dentro de condiciones de “buen vivir” (Minagricultura, 2015).

Según Neef *et al.* (2010) la economía debe estar al servicio de las personas y no las personas al servicio de la economía. Esta frase compartida por distintos ciudadanos y sustentada con argumentos académicos, económicos, sociales, políticos y ambientales, justifica el replanteamiento del modelo económico neoliberal dominante que genera crisis en diversos ámbitos y perfecciona los instrumentos de la desigualdad social, la brecha entre ricos y pobres, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de ecosistemas y agroecosistemas, la aculturación mediante un proceso de globalización mal planteado dentro de la perspectiva del capitalismo que genera crisis económica-financiera, energética y ecológica: la variabilidad y el cambio climático, solo representan una dimensión de la problemática. Estas crisis golpean con mayor fuerza a los sectores más vulnerables, como el sector rural.

Solo a través del paradigma de soberanía es posible acercar los escenarios mencionados, reconocer el inmenso patrimonio natural y social que poseemos, implementar las alternativas planteadas en el Acuerdo 1/2012 y reconocer al sector agrario campesino como sujeto social que, a pesar de su exclusión sistemática de las políticas públicas y de los mecanismos formales del mercado, ha persistido gracias a su resiliencia socioecológica —basada en la diversidad de bienes genéticos, ecosistémicos y de prácticas culturales, dentro de una cultura de adaptación, de conservación y fomento de la biodiversidad—, clave utilizada para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, pues mantiene los genes que resisten las condiciones ambientales históricas de un territorio bien sean de temperatura, sequía o humedad, enfermedades y plagas, y protegen el suelo, el agua y el ambiente con visión de futuras generaciones (Vélez, 2015).

Un acercamiento integral a las ideas de soberanía alimentaria por diferentes autores citados en este texto, se trata de recoger en la figura 5.1, en la cual se presenta el encuentro del sistema biológico planetario que constituye patrimonio natural finito, con el sistema sociocultural político y económico que se expresa en los sistemas de producción y, en la conjunción de ambos, se asegura la soberanía alimentaria, energética y tecnológica, al igual que la seguridad alimentaria, sobre la base de la biodiversidad y conservación de bienes naturales (suelos, agua, plantas, oxígeno, animales y ambiente), al tiempo que

construye el futuro a las nuevas generaciones, y contribuye a la mitigación de la variabilidad y cambio climático actual.

Enmarcados en una trayectoria histórica, cultural y territorial construida a nivel local, regional y nacional, emergen los sistemas productivos agrarios. Estos componentes biológico-sociales crean un espacio de “buen vivir” al proporcionar condiciones de bienestar ecosistémico, en el cual se encuentra inmerso el ser humano.

Bajo este enfoque se puede comprender, entonces, el peso de las decisiones gubernamentales cuyas consecuencias se proyectan sobre lo local y alcanzan lo global en espacio y tiempo determinados. Es muy importante considerar estas redes cuyos hilos del entramado se han considerado y se siguen considerando con visión antropocéntrica, sin tener en cuenta que somos un componente más de la naturaleza y, por lo tanto, todo lo que hacemos en contra de ella obra también en contra nuestra.

La interacción de estos dos componentes ecosistémicos —lo biológico y lo social— se manifiesta en la racionalidad campesina como un activo patrimonial social, en la cual se combina al trabajo familiar agrario, el acervo de conocimientos ancestrales y los nuevos conocimientos en busca del mejoramiento de sus condiciones de vida en el campo, sin que el lucro en sí mismo sea dominante, ya que reconoce que requiere de los bienes naturales y de la interacción comunitaria para su supervivencia. Por esto, el campesinado como sujeto de derechos y como sector social que aporta a la soberanía y seguridad alimentaria, la salud, nutrición y conservación ambiental requiere reconocimiento, reparación y apoyo, si queremos una nación con futuro.



Figura 5.1 Una interpretación del “buen vivir” basada en el paradigma de soberanía alimentaria.

Fuente: elaboración propia.

Están construidas las alternativas ecológicas y técnico-productivas generadas por las comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, pescadores artesanales y pastoriles, acompañados por la ciencia con resultados exitosos. Se requiere entonces recogerlas, hacerlas parte de la institucionalidad y apropiarse de ellas, proceso en el cual la educación juega papel fundamental.

La alternativa sociocultural y económica está sentada en la agroecología bajo las bases de identidad, pertenencia, sostenibilidad, diversidad y resiliencia de los agroecosistemas, que permiten ofrecer una variada diversidad de alimentos y, por ende, una diversidad nutricional en la que predominan variedades criollas, adaptadas agroclimáticamente a la región, variedades que poseen ventajas culinarias importantes en la gastronomía local y regional, y sabiduría milenaria basada en plantas medicinales.

Es necesario reconocer la soberanía alimentaria como base de desarrollo con visión de futuro, si queremos que permanezcan los saberes, sabores, colores y olores que caracterizan nuestro campo. Si realmente se quiere enfrentar el hambre local, regional y nacional; si queremos que los aportes alimentarios que hizo América al mundo no se queden solo en el diccionario como acervo semántico: “papa, maíz, chocolate, aguacate, tomate, tabaco, piña, maní, yuca, especias (ají, guindilla, vainilla), pimientos, papaya, guayaba (Pizano, 2015), fríjol, zapote, agave, guanábana, chirimoya, arracacha, quinua, coca, sauce, yagé, animales y árboles, bejucos, epífitas, entre otros, con diversos usos ecosistémicos y las prácticas culturales asociadas a su producción” (plantas originarias de América).

La soberanía alimentaria, además de garante de la seguridad alimentaria y de la biodiversidad, construye soberanía energética y tecnológica. Cuando, desde los aspectos de manejo agroecológico, se prescinde de la petroquímica como fuente de fertilizantes y agroquímicos destinados al control de plagas. Se trabaja con la energía almacenada proveniente de la biomasa residual inherente a los procesos productivos, y la usa para obtener nutrientes esenciales como N, P, K, elementos menores para control de plagas bajo principios como la trofobiosis⁵, el uso para generar energía doméstica con diferentes fines, entre otros. La soberanía trasciende lo alimentario y se traslada a los planos de soberanía energética, tan necesaria globalmente, y a la tecnología, puesto que la innovación caracteriza el saber y el conocimiento local; es necesario reconocerla y visibilizarla a nivel regional y nacional, y generar alternativas propias, desde lo local con incidencia global.

5 Trofobiosis: un mayor o menor ataque a las plantas por los insectos y enfermedades, depende de su estado nutricional, según Chaboussou (Restrepo, 1994).

Desde la perspectiva socioambiental, el documento “Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia” (Naciones Unidas Colombia, 2014), como ejemplo de alternativas viables plantean

considerar el patrimonio natural y específicamente la innovación en el aprovechamiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como una alternativa para diversificar la producción rural, dinamizar la economía, y ofrecer un horizonte amplio de posibilidades para fortalecer las culturas locales, validar los conocimientos propios, los procesos asociativos locales y mejorar los espacios de convivencia, entre otros (p. 12).

La Reforma Rural Integral debe considerar las características del suelo para la asignación de tierras a víctimas del conflicto, colonos, excombatientes y organizaciones de las comunidades, y no puede basarse en la sustracción de zonas de Reserva Forestal. Zonas con vocación forestal deben protegerse y evitar su transformación hacia finalidades productivas insostenibles e ineficientes debido a sus condiciones biofísicas. En esas zonas, hay que innovar con actividades apropiadas a la vocación forestal, y con novedosos acuerdos para el manejo del territorio, incluida la posibilidad de asignación de tierras a Juntas de Acción Comunal u otro tipo de organizaciones que puedan ser adjudicatarias o receptoras para administrar áreas boscosas cuyo propósito sea mantener el bosque y sus servicios ambientales haciendo uso sostenible de los mismos (p. 16).

Desde la esfera política, diferentes instituciones han dado un reconocimiento al campesinado colombiano por los diversos aportes que hace. Por ejemplo, la FAO (2014) manifiesta que, a pesar de la concentración excesiva de la tierra, la agricultura familiar —que abarca la campesina, indígena, afrocolombiana, urbana, periurbana y neorural— aporta a la producción del sector agrario, alrededor del 40 % y cerca del 60 % a la generación de empleo en el sector (FAO-AIAF, 2014).

¿Qué se requiere entonces para avanzar en los cambios que busca la RRI? Avanzar en un nuevo paradigma. Desde la agroecología, se propone soberanía alimentaria y se basa en la necesidad de construir políticas públicas que la refrenden y apoyen con acciones dirigidas al buen vivir (figura 1), cambios drásticos en el sector educativo en los cuales se supere el enfoque de rentabilidad y se oriente a la formación de individuos conscientes de ser parte de la naturaleza finita (El Heraldo, 2015), replanteamientos políticos y socioeconómicos en los cuales se incluya el reconocimiento al sector rural, a la agricultura familiar campesina. El año internacional de la Agricultura Familiar Campe-

sina fue lanzado por la FAO en el 2014, sin embargo, es difícil visibilizar qué se logró con esta celebración. Igualmente, en el 2015 se lanzó el año internacional del suelo y en 2016, el de las legumbres, sin cambios ostensibles. Fuera del aspecto formal, los logros de estos eventos se desconocen como estimuladores de componentes básicos de seguridad alimentaria y, con mayor razón, de soberanía alimentaria.

Una paz duradera en las condiciones sociales, económicas, políticas y ambientales actuales solo será posible en la medida que se mantengan los vínculos entre naturaleza, producción y cultura. Toledo señala “el reloj de la sustentabilidad” como un eje de doce principios que fusionan lo social y lo biológico:

Economía solidaria, prácticas ecológicamente correctas, democracia participativa; el papel de las asambleas, una educación que rescate los valores y las culturas originarias, entrada a comercios alternativos (ecológicos, justos, orgánicos); creación de bancos populares y cooperativas de ahorro, aspectos de comunicación y uso de otras alternativas que se vuelven cada día más baratas (2016).

que apuntan a tecnologías viables de ahorro energético en ciudad y campo, a la producción de alimentos sanos (frescos y procesados), que se reconozca la cooperación y la comunidad como principios que permiten avanzar antes que la competencia salvaje. Los ejemplos prácticos de estos principios abundan en el mundo y a nivel local. La propuesta consiste en visibilizarlos e implementarlos como política gubernamental dentro de esta oportunidad de convivencia en paz.

Referencias

- Altieri, M. (2009). *Vertientes del pensamiento agroecológico: fundamentos y aplicaciones*. Medellín: SOCLA.
- Altieri, M. y Toledo, V. (2010). *La revolución agroecológica de América Latina: rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino*. Bogotá: ILSA.
- Arias, D. L. (2009). Soberanía alimentaria y resistencia popular en Colombia. *Semillas en la economía campesina* (38-39), 28-30.
- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca. (2013). *Privatizar las semillas es un atentado contra la vida*. Recuperado de <http://www.nasaacin.org/index.php/informativo-nasaacin/contexto-colombiano/6053-privatizar-las-semillas-es-un-atentado-contra-la-vida>

- Berry, A. (2013). Se necesita un cambio a favor de la pequeña agricultura. *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/economia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12681262.html
- Caparrós, M. (2014). *El hambre*. Buenos Aires: Anagrama.
- Capra, F. (2003). *Las conexiones ocultas*. Barcelona: Anagrama.
- Capra, F. (2002). *La trama de la vida: una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Anagrama.
- Cuéllar, M., Calle, Á. y Gallar, D. (2013). *Procesos hacia una soberanía alimentaria. Perspectivas y prácticas desde la agroecológica política*. Barcelona: Icaria.
- Chavarro, W. (2015). Economía y organizaciones: Zidres un despojo natural. *UN-periodico*, 195. Recuperado de <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/articulo/zidres-despojo-natural.html>
- DANE. (2005). *Boletín, Censo General 2005 - Colombia*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/boletin.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia - DNP. (2015a). *El Campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2015b). *República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 "Todos Por un Nuevo País"*. Bogotá: DNP.
- De Schutter, O. (2011). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. ONU: Asamblea general. Consejo de Derechos Humanos. 16º período de sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo
- De Schutter, O. (2010). *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación*. Naciones Unidas, Asamblea General, 20(24). Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add2_sp.pdf
- El duro discurso de Martha Nussbaum sobre el futuro de la educación mundial. (13 de diciembre del 2015). *El Heraldo*. Recuperado de <http://www.elheraldo.co/educacion/el-duro-discurso-de-martha-nussbaum-sobre-el-futuro-de-la-educacion-mundial-233416>
- Estrada, Á., J. (2010). *Derechos de capital. Dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Fajardo, D. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- FAO-AIAF. (2014). *Año internacional de la agricultura familiar*. Recuperado de <http://www.FAO.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/es/>

- FAO. (2014). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. Santiago de Chile: FAO.
- FAO. (2013). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*. Roma: FAO.
- FAO. (2012). *Nuevo informe sobre el hambre: casi 870 millones de personas sufren subnutrición crónica en el mundo*. Recuperado de <http://www.FAO.org/news/story/es/item/161867/icode/>
- FAO. (2011). Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. Disponible en: <http://www.FAO.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>. Enero 19 de 2016.
- Foro internacional de agroecología. (2015). *Declaración de Nyéléni. Sélingué, Mali*. (24-27 febrero). Recuperado de <http://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2015/10/NYELENI-2015-ESPANOL-FINAL-WEB.pdf>
- Francis, P. (2015). Laudato si'. Encyclical Letter 'On Care for Our Common Home'. Recuperado de http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html
- González de M., M. (2011). *Agroecología y ecología agraria: introducción a la agroecología*. España: SEAE.
- Gliessman, S. R., Rosado-May, F. J., Guadarrama-Zugasti, C., Jedlicka, J., Cohn, A., Mendez, V. E., Cohen, R., Trujillo, L., Bacon C. y Jaffe, R. (2007). Agroecología: promoviendo una transición hacia la sostenibilidad. *Ecosistemas* 16(1). Recuperado de www.revistaecosistemas.net/index.php/ecosistemas/article/download/134/131
- Hidalgo, F., Lacroix. P. y Román. P. (2013). *Comercialización y soberanía alimentaria*. Quito: SIPAE.
- IGAC. (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1_notas_sobre_la_evolucion_historica_con_cubierta_1.pdf?MOD=AJPERES
- ILSA. (2010). El sistema agroalimentario: mercantilización, luchas y resistencias. *El Otro Derecho* (42).
- Instituto Humboldt Colombia. (2014). *La biodiversidad y los servicios ecosistémicos*. Recuperado de <http://www.humboldt.org.co/es/biodiversidad/que-es-la-biodiversidad>
- Laclette, J. P. y Zúñiga, P. (2012). *Diagnóstico de agua en las Américas*. IANAS y Foro Consultivo, Científico y Tecnológico. Distrito Federal, México. Recuperado de http://www.ianas.org/water/book/diagnostico_del_agua_en_las_americas.pdf

- León Sicard, T. (2009). Agroecología: desafíos de una ciencia ambiental en construcción. En: M. Altieri, ed., *Vertientes del pensamiento agroecológico: fundamentos y aplicaciones*, 1st ed. Medellín, Colombia.
- Mantilla, A. (2005). El Tratado de Libre Comercio y la autonomía alimentaria ¿Crónica de lo anunciado? *Semillas en la Economía Campesina*, 5(24-25).
- Mesa de Conversaciones. (2014). *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Minagricultura. (2015). *Minagricultura y Comisión de seguimiento del Congreso analizan reforma institucional para el agro*. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-y-Comision-de-seguimiento-del-Congreso-analizan-reforma-institucional-para-el-agro-.aspx>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). *Acerca de Colombia*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/en/node/38>
- Neef, M. M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (2010). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Madrid: Biblioteca CF + S.
- Nicastro, J. (2012). *FAO acepta debatir sobre soberanía alimentaria*. GRAIN. Recuperado de http://www.grain.org/bulletin_board/entries/4506-FAO-acepta-debatir-sobre-soberanía-alimentaria
- Naciones Unidas Colombia – ONU. (2014). Consideraciones ambientales para la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1588248879.pdf>
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre el autoritarismo y la democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Perfetti, J. J., Balcázar, Á., Hernández, A. y Leibovich, J. (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, SAC.
- PNUD. (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. New York: PNUD.
- PNUD. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidad y construir resiliencia*. New York: PNUD.
- PNUD. (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: PNUD
- Pizano, S. (2015). *Breve historia de este puto mundo*. Bogotá: Aguilar.
- Piketty, T. (2014). *Capital en el siglo XXI*. Madrid: FCE.
- Revista Semillas. (2008). Declaración del Encuentro Nacional Crisis Alimentaria en Colombia, Acciones sociales para la defensa de la soberanía y autonomía alimen-

- taria. *Semillas en la economía campesina*, (38-39). Recuperado de <http://semillas.org.co/es/revista/declaraci-6>
- Restrepo, J. (1994). *Teoría de la trofobiosis. Plantas enfermas por el uso de agrotóxicos*. Cali. Revista Soberanía Alimentaria. (2010). Principios de la soberanía alimentaria. Recuperado de <https://revistasoberaniaalimentaria.wordpress.com/2010/05/08/principios-de-la-soberania-alimentaria/>
- Robledo, J. E. (2010). *Que los colombianos produzcan aquí todos o casi todos los alimentos que requiramos para sobrevivir como nación*. OBSAN. 5 años de trayectoria 2005-2010. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rosset, P. (2004). *Soberanía alimentaria: reclamo mundial del movimiento campesino*. Recuperado de <http://www.nyeleni.org/spip.php?article97>
- Sabogal, J. (2014). Política agraria nacional colombiana 2002-2014. ¿Tiene la agroecología un espacio? Bogotá. Inédito.
- Santos y negociadores del Gobierno prepararán fase final del proceso de paz. (7 de enero 2016). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/jueves-se-discutira-etapa-final-del-proceso-de-paz-articulo-608818>
- Sánchez de Prager, M. (2013). *Aportes al desarrollo agrícola desde la perspectiva agroecológica*. Presentación en espacio Prisma, UNIMEDIOS. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Sánchez de Prager, M. (2014). El objeto de estudio de la agroecología. *Seminario agroecológico: Ciencia, Encuentros y Saberes, 9º Año*.
- Sánchez de Prager, M., Castellanos, M., Cárdenas, J., Aranzazu, W., Castillo, E., Vélez, F. y Gómez, S. (2015). *Aprendizajes en experiencia de apropiación de conocimiento (APS) agroecológico en familias campesinas del Valle del Cauca (Colombia)*. Sociedad Latinoamericana de Agroecología [SOCLA]. Memoria del Quinto Congreso Latinoamericano de Agroecología. La Plata, 2015.
- Sen, A. K. (1995). *Nueva economía del bienestar*. Valencia: Universitat de València.
- Sevilla, E. y Soler, M. (2010). *Agroecología y soberanía alimentaria: alternativas a la globalización agroalimentaria*. Recuperado de <http://institucional.us.es/compro-miso/libreconf/docs/agroecologia.pdf>
- Sociedad Latinoamericana de Agroecología [SOCLA]. (2015). *Memoria del Quinto Congreso Latinoamericano de Agroecología*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad: el 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita*. Bogotá: Taurus.
- Stockholm Resilience Center. (2014). *Applying resilience thinking: Seven principles for building resilience in social-ecological systems*. Cambridge: Cambridge University

- Press. Recuperado de <http://www.stockholmresilience.org/download/18.10119fc11455d3c557d6928/1459560241272/SRC+Applying+Resilience+final.pdf>
- Toledo, V. y Barrera-Bassols, N. (2008). *La memoria biocultural: la importancia ecológica de las sabidurías tradicionales*, 1ª ed. Barcelona: Icaria.
- Toledo, V. (11 de enero 2016). La ecología política llegó para quedarse. *Ecología política*, 50, 92-99. Recuperado de <http://www.ecologiapolitica.info/?p=3626>
- Toledo, V. (2008). *Ecología política, sustentabilidad y poder social*. Agencia Latinoamericana de Información (ALAI). Recuperado de <http://www.alainet.org/es/active/38107>
- Vélez, L. D. (2015). *Adaptabilidad y persistencia de las formas de producción campesina*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Vía Campesina. (2011). *La voz de las campesinas y de los campesinos del mundo*. Recuperado de <http://viacampesina.org/es/index.php/organizacionmenu-44/iquisomos>
- Vía Campesina. (2008). *Carta de Maputo: Declaración de la V Conferencia Internacional de La Vía Campesina*. Agricultura Campesina y Soberanía Alimentaria Frente a la Crisis Global. Recuperado de <https://viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/declaraciones-mainmenu-70/590-carta-de-maputo-v-conferencia-internacional-de-la-vcampesina>
- Vía Campesina. (2014). Cómo contribuye el sistema alimentario agroindustrial a la crisis climática. Cambios climáticos y agro-combustibles (11 de diciembre 2014). *Vía Campesina*. Recuperado de <https://viacampesina.org/es/index.php/acciones-y-eventos-mainmenu-26/cambios-climcos-y-agro-combustibles-mainmenu-79/2309-como-contribuye-el-sistema-alimentario-agroindustrial-a-la-crisis-climatica>
- Vía Campesina. (2007). *Declaración de Nyéléni*. Nyéléni, Selingue, Mali. Recuperado de <http://nyeleni.org/spip.php?article291>

El abordaje territorial en el posacuerdo, del enfoque monofuncional a la transición multifuncional del territorio: aportes investigativos a partir del laboratorio de paz y desarrollo en Montes de María, Colombia

*Álvaro Rivas Guzmán**

Introducción

La geografía es la disciplina que más ha abordado *el territorio* en la relación espacialidad humana y *territorio-zona*, influenciado notablemente por los aportes de la geografía clásica de Friedrich Ratzel, a principios del siglo xx. El territorio queda definido como el eslabón indisociable que hay entre la dimensión natural, física y política del espacio; es la base de la disponibilidad de recursos para la reproducción de las sociedades humanas y debe ser abordado de manera multidisciplinar. Mientras el geógrafo tiende a hacer énfasis en la materialidad del territorio, en sus múltiples dimensiones (incluso la interacción socioambiental), la ciencia política pone acento en su construcción a partir de relaciones de poder, vinculadas a la concepción de Estado. De otro lado, la economía prefiere la noción de *espacio* a la de territorio, se concibe como factor local o como base para la producción (fuerza productiva); la antropología destaca la dimensión simbólica en su interacción con los actores locales y la sociología lo enfoca en las relaciones sociales (Haesbaert, 2011).

Respecto al reto que presenta Colombia en la planeación y gestión del territorio rural frente al posacuerdo, es preciso contribuir conceptualmente como universidad en el debate, pues en la actualidad es utilizado comúnmente el concepto de *desarrollo territorial rural* —o con la acepción actual, desarrollo rural con enfoque territorial—; se requiere, entonces, profundizar sus diferentes trayectorias conceptuales, para no cometer errores y seguir construyendo políticas públicas sin ningún rigor, y evitar *el continuum* de hacer lo mismo con

* Profesor Asociado, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

nuevas palabras. La realidad actual del territorio rural colombiano presenta entre otras los siguientes problemas: i. No considerar en la planeación y gestión los bienes comunes de la naturaleza (el paisaje rural, agua, suelo, biodiversidad); ii. Exclusión de los actores locales como sujetos para la creación de políticas públicas territoriales y diferenciadas; y iii. La falta de claridad de quienes toman decisiones en lo referente a las escalas difusas, yuxtapuestas de interface del territorio en la modernidad tardía, lo que impide una mejor caracterización del mismo y, por consiguiente, impide diseñar estrategias oportunas, eficaces y de impacto.

El presente capítulo tiene como objetivos: i. Contribuir conceptualmente en la transición del enfoque monofuncional al de las funciones múltiples del territorio (cuidado de la naturaleza, sistemas de conocimientos arraigados en la cultura, fortalecimiento del tejido sociotécnico) para ampliar el debate en la gestión del desarrollo rural territorial; ii. Revalorar a los actores locales del territorio para que contribuyan a partir de sus problemas con estrategias multifuncionales de desarrollo territorial frente al posacuerdo; y iii. Visibilizar la experiencia ganada en la línea de investigación Transición Multifuncional del Territorio del posgrado en Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional, sede Bogotá, en la ecorregión de Montes de María, ya que, a partir de los aciertos y desaciertos de este laboratorio de paz y desarrollo, se puede contribuir a las nuevas estrategias de paz territorial.

El abordaje territorial del desarrollo rural

La noción del territorio rural emerge a finales del siglo XX como un nuevo referente para la actuación del Estado y la regulación de políticas públicas, dada la ineficacia de sus acciones frente a los diversos problemas de pobreza, inseguridad alimentaria, deterioro del paisaje, ausencia de la gestión del riesgo, desempleo y violencia; se requiere la descentralización de la institucionalidad relacionada con el mundo rural y tienen más presencia y protagonismo los actores de la sociedad civil, entre ellos algunas ONG y organizaciones sociales locales. El abordaje territorial surge en contraposición a la dinámica sectorial de las ramas económicas (agricultura, industria, comercio, servicios, etc.), pues la visión desarrollista hizo énfasis únicamente en aspectos sectoriales de la producción agropecuaria. Romper con esa visión sectorial implica considerar otros aspectos como los servicios ecológicos, culturales, entre otros. Hay que fortalecer la interacción recíproca entre los mundos de vidas rurales y urbanas, para considerar su complementariedad. La noción de territorio en la actuali-

dad es una yuxtaposición de diferentes espacios, tiempos y símbolos y, en este sentido, el mundo rural converge en lo urbano y viceversa. Como resultado surge la diversidad y heterogeneidad socioambiental y económica de los territorios (Schneider, 2004).

Acerca de la definición del desarrollo rural

El desarrollo rural es el conjunto de acciones, prácticas y disposiciones que intentan mejorar la calidad de vida de los mundos de vidas rurales con problemas económicos, de salud, educativos, de infraestructura, culturales y que incrementan las posibilidades de garantizar su reproducción social. Es el agricultor-campesino integrado en su red sociotécnica quien juega un rol importante y estratégico en este proceso; se entiende al campesinado como sujeto autónomo, que domina técnicas, toma decisiones, controla y gestiona procesos, decide sobre su modo de vivir —su identidad cultural— y trabaja en el marco de un entorno hostil generado por la sociedad capitalista. El desarrollo rural desde un enfoque multifuncional amplía el horizonte para gestionar aspectos socio-culturales y aspectos ecológicos del paisaje rural (Ellis, 2000; Van der Ploeg, 2008, 2011; Toledo y Barrera-Bassols, 2014; González y Toledo, 2011).

En Colombia, la estrategia de Desarrollo Rural Integrado fue, al parecer, el programa estatal más consolidado para el proceso de transformación de la agricultura campesina a la agricultura productivista, pues progresivamente se cambió la denominación del campesinado por la de *productor agrícola, pequeño productor*, se sustituyó el principal problema histórico del campesinado en Colombia, el acceso a la tierra, y se propuso la adopción de tecnologías e innovaciones propias de la revolución verde (insumos agrícolas, mecanización, semillas mejoradas, distritos de riego, créditos). Ese modelo transformó las sociedades rurales tradicionales en sociedades orientadas al mercado, y especializó la agricultura moderna en unos cuantos cultivos y en la crianza, materias primas para la industria agroalimentaria, lo cual proyecta una imagen del campesinado como subcultura frente a la imagen de productor moderno (Roger, 1966, 1989). Lo anterior condujo a invisibilizar las lógicas, las racionalidades y las tradiciones del campesinado en aras de una modernidad técnico-instrumental apropiada únicamente para quien tuvo acceso a recursos, a la agricultura empresarial y, en su fase globalizadora, a la agricultura capitalista (Forero, 1990; Molano, 2013; Van der Ploeg, 2011; Sevilla, 2000).

El enfoque monofuncional del desarrollo rural

Las estrategias de desarrollo rural instrumentalizadas desde el siglo XX, se denominaron: i. Desarrollo comunitario (1950-1965), ii. Desarrollo rural integral (1970-1990), y iii. Desarrollo rural sostenible (1995...), las cuales se inscribieron en la racionalidad modernizadora agraria, inscritas en el marco de las siguientes etapas económicas rostowianas: a) La sociedad tradicional, b) Las condiciones previas para el despegue; c) El despegue, d) Impulso a la madurez, y e) Aumento de las masas para el consumo. La transición de una etapa a la otra requiere “sectores locomotora” que generan el crecimiento económico; la tecnología con un rol fundamental y el capital, constituido básicamente por la tierra y los recursos naturales, así como de los conocimientos científico-técnicos y organizativos (Rostow, 1967).

Como propuestas “innovadoras” para el desarrollo rural sigue persistiendo la lógica monofuncional productivista para el crecimiento; la modernización agraria desde la década de los cincuenta pretende la occidentalización del mundo rural (tradicional) a lo moderno (urbano-industrial) y los teóricos de la comunicación a través de la difusión de innovaciones redefinieron, en última instancia, los cambios políticos, sociales y técnicos de las sociedades rurales (Solé, 1976; Roger, 1966, 1989; Sevilla 2000, 2006). Las sociedades tradicionales inscritas en la cultura campesina debían ser modernizadas, y crear todo un ideario desde el saber de la modernización agraria y comunicativa que redefiniera y conceptualizara desde su lógica las sociedades tradicionales campesinas como una subcultura caracterizada así: desconfiados, hostiles a la autoridad gubernamental, *familísticos* y falta de espíritu innovador, fatalistas, poco imaginativos, no ahorradores, impuntuales y localistas que tienen una visión limitada del mundo (Roger, 1966, 1989).

Esta visión de la *subcultura campesina* ha permeado y dominado las estrategias de desarrollo rural, tanto en las disciplinas de la sociología rural, como en las facultades de ciencias agropecuarias (Sevilla, 2006), solo hasta la década de los 80, investigadores heterodoxos rompen con este esquema hegemónico y redimensionan el complejo mundo rural y la cultura campesina (Hernández, 1988; Toledo y Barrera-Bassols, 2014; Chambers y Ghildyal, 1991; Rhoades y Bothth, 1982).

La modernización agrícola centró la monofuncionalidad productivista, la *revolución verde* y la *biorevolución genética* como estrategias operativas de desarrollo, ya que no logró responder a los nuevos problemas y transformaciones que requiere el campo, entre ellas:

1. El hambre y desnutrición rural por falta de autonomía alimentaria en las comunidades locales.
2. La urgente necesidad de definir un nuevo modelo agrícola que revalorice la sinergia entre actividades agrícolas y no agrícolas (pluriactividad) de los ecosistemas locales y regionales.
3. Redefinición de las relaciones entre individuos, familias y sus identidades donde los centros urbanos combinan actividades multiocupacionales para la pluriactividad.
4. Una redefinición de la comunidad rural y las relaciones entre actores locales (raizales, agricultores, neorurales, ONG, empresas, etc.)
5. La necesidad de concebir un desarrollo rural territorial que genere políticas públicas y arreglos institucionales no solamente centrados en la producción agrícola, sino en las funciones ecosistémicas y socioculturales.
6. Considerar aspectos de la sustentabilidad ambiental del paisaje rural (agua, suelos, biodiversidad) (Schneider, 2009; Van der Ploeg, 2008; Rivas, 2014; Woods, 2012; Azevedo, 2015).

La reestructuración del capitalismo en su fase globalizadora consolida un mercado mundial y genera un proceso combinado de distanciamiento y comprensión en la relación espacio-tiempo. Esto genera como consecuencia una división internacional y territorial del trabajo que altera las formas organizacionales de las corporaciones y de los procesos de producción y circulación de las mercancías a escala global, lo que causa, por consiguiente, impactos en las áreas rurales, las vuelve cada vez más abiertas e interconectadas con las nuevas dinámicas tecnologías mercantiles y político-institucionales del capitalismo contemporáneo; se propicia una dependencia de lo rural en relación a fuerzas externas y una notable heterogeneidad socioespacial (Marsden y Sonnino, 2008; Schneider, 2004; Haesbaert, 2011).

La transición multifuncional del territorio

Para contribuir a la sostenibilidad del desarrollo rural en el territorio desde sus múltiples funciones es necesario distinguir los mecanismos y competencias relacionados con las diferentes escalas temporales o espaciales en el territorio para caracterizar estructura, función y cambio del territorio (vecindario, subcuenca, cuenca, región) (Hesperger, 2006). Todas las interacciones biofísicas, socioeconómicas y culturales del desarrollo rural donde se combinan el uso de

recursos y las destrezas sociotécnicas de los grupos humanos que aprehenden un espacio determinado con actividades socioeconómicas, uso del suelo, y que fortalecen las sinergias entre las diferentes escalas (micro o macro) son el factor clave para desarrollar e investigar la multifuncionalidad con profundidad y rigurosidad (Renting *et al.*, 2009; Holmes, 2006; Rivas, 2014; Azevedo, 2015).

La planeación del territorio desde la lógica institucional del Estado se plantea como un proceso vinculado a la globalización con mayor énfasis a principios del siglo XXI, debido a las nuevas dinámicas económicas y productivas que dependen de decisiones e iniciativas tomadas y vinculadas en función del territorio, y como una nueva unidad de referencia para la actuación de políticas públicas, debido a su pésima respuesta para solucionar problemas de pobreza, desempleo y violencia (Schneider, 2004; Echeverry *et al.*, 2011). En este mismo periodo gana visibilidad la *descentralización de políticas públicas*, la *participación de actores de sociedad civil*, y la *redefinición del papel de las instituciones*.

Se puede afirmar que hay tres factores fundamentales que contribuyeron al surgimiento del enfoque territorial: 1. El agotamiento conceptual y práctico del *abordaje regional* para planificar políticas públicas y actores locales relacionados con el desarrollo rural; 2. La limitación del enfoque desarrollista centrado en lo económico-productivo únicamente; 3. El agotamiento conceptual, metodológico y práctico para abordar la sustentabilidad ambiental para el desarrollo (Schneider, 2004, 2009).

Este enfoque supone una nueva visión para abordar la intervención pública, basado en la corrección de fallas de mercado, en la provisión de bienes públicos, los cuales se tratan de externalidades positivas generadas por la agricultura mediante procesos de producción conjunta (Atance, Bardaji y Tio, 2001). Los debates relacionados con la *multifuncionalidad del territorio* al igual que las *funciones múltiples de la agricultura* llevan consigo el cuestionamiento del modelo de desarrollo agrícola productivista; en aspectos técnicos, modos de intervención en el territorio, calidad y seguridad alimentaria, efectos en la salud, el papel de la intervención pública comunitaria, etc. (Renting *et al.*, 2009; van der Ploeg, 2011; Rivas y Quintero, 2014).

En el enfoque multifuncional, el territorio no tiene funciones para la producción primaria únicamente, sino funciones más amplias que garantizan la seguridad, autonomía y calidad alimentaria, protección ambiental, conservación de biodiversidad y, a su vez, contribuye a la cohesión socioeconómica y preservación del paisaje (Labarthe, 2009; Holmes, 2006). La “Transición Rural Multifuncional” (TRMF) atribuye mayor valor al diagnóstico siempre y cuando se extienda para abarcar modos de uso de los recursos existentes en la rura-

lidad, y deje de restringirlo al examen de un solo propósito productivo en la agricultura. El concepto TRMF atribuye la hibridación de valores, los propósitos y modos de uso, realizados por las redes de actores en las sociedades de la modernidad tardía, a la emergencia de la heterogeneidad espacial y de la multiplicación de funciones en hogares rurales, fincas, localidades, comarcas, microcuencas o regiones. Los actores ejercitan la mixtura al reevaluar, reasignar y reusar los recursos al enfrentar o asociarse con las fuerzas propulsoras (Holmes, 2006; Long, 2007; Rivas y Quintero, 2014).

El principal cuestionamiento a la agricultura industrial a nivel local es la insostenibilidad ambiental, la cual genera daños como la “desertización” de los campos; la contaminación de la capa freática; las crisis sanitarias y alimentarias: vacas locas, pollos con dioxina y los residuos químicos; y la exclusión de campesinos (Lovelock, 2007; Pimentel, Dazhong y Giampietro, 1990; Rivas, 2004).

La experiencia de la Política Común Europea relacionada con la multifuncionalidad de su agricultura se describe en tres escenarios: i. Arreglos institucionales, ii. Marcos analíticos agroalimentarios y iii. Desarrollo rural. Por tanto, la multifuncionalidad puede ser considerada, en primer lugar, como restringida a la pluriactividad dentro de un modelo agroindustrial; en segundo lugar, como el resultado de la pérdida de centralidad del paradigma productivista, por lo cual se sitúa como posproductivista para que la tierra —léase antropobioma— cumpla otras funciones; y, en tercer lugar, como parte de un paradigma de desarrollo rural sustentable donde la producción agrícola está íntimamente relacionada con la salud y el bienestar humano de zonas rurales, para que lo económico sea un medio y no un fin en sí mismo. La fuerza central de la *función múltiple del territorio* -FMT- en el neotrópico está en la protección ambiental, la salud de las fincas y el bienestar de las comunidades rurales contribuyendo al paradigma del desarrollo rural sustentable (Marsden y Sonnino, 2008; Morgan *et al.*, 2010; Holmes, 2006; Molano, 2013; Wilson, 2009; Rivas y Quintero, 2014).

El abordaje territorial del desarrollo rural en América Latina y Colombia

El abordaje territorial en Colombia ha ganado gran interés en los últimos años, especialmente en quienes planifican, formulan y toman decisiones en políticas públicas. El IICA parte de un análisis dinámico, considera los aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos institucionales; pretende reducir la pobreza, mejorar el bienestar rural, potenciar su contribución a la sociedad, y fomentar la equidad social frente a las asimetrías del ingreso, la inseguridad

alimentaria y la promoción de aspectos sostenibles de los recursos naturales. La noción del *desarrollo territorial* es usada con más frecuencia y sustituye la noción de *desarrollo regional*, ya que permite una referencia simultánea a los diversos recortes espaciales adoptados por las instancias de gobierno y de representación social; comprende la articulación de varios objetivos, recursos y procesos materiales e inmateriales, así como la cooperación entre actores sociales y gestores públicos, adoptando una perspectiva multisectorial para dar cuenta de la complejidad del desarrollo sustentable como uno de los objetivos compartidos entre la nación y sus organizaciones territoriales (Echeverry, 2003).

De esta manera, los principales enunciados por considerar en el enfoque territorial desde trayectorias institucionales del Estado en América Latina son: a) El territorio propiamente dicho; b) Desarrollo territorial; c) Ordenamiento territorial; d) Gestión del desarrollo territorial; e) Políticas públicas territoriales; y f) Enfoque territorial en políticas públicas. El territorio es entendido como esa unidad biunívoca entre el mundo rural y urbano (Echeverry *et al.*, 2011).

Schejtman y Berdegú (2003) en un intento por operacionalizar y darle un el estatus instrumental al territorio rural, realizan un trabajo pionero, acuñan el concepto *desarrollo territorial rural -DTR-* como un proceso de transformación productivo e institucional en un espacio determinado, con el fin de reducir la pobreza. Proponen considerar los siguientes siete criterios:

- i. La *competitividad* determinada por la amplia difusión del progreso técnico y del conocimiento, es una condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas.
- ii. La *innovación tecnológica* es una determinante crítica del mejoramiento de los ingresos de la población pobre rural.
- iii. La competitividad es un fenómeno *sistémico*, es decir, no es un atributo de empresas donde influyen y deben considerarse los sistemas educativos, de investigación y desarrollo, de información, de financiamiento, junto a una gama de proveedores de servicios e insumos.
- iv. La *demandas externa al territorio* es el motor de las transformaciones productivas y, por tanto, es esencial para los incrementos de la productividad y del ingreso.
- v. Los *vínculos urbano-rurales* son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas en el interior del territorio y determinan la viabilidad de ciertos emprendimientos gracias a las condiciones de acceso a insumos, conocimientos, redes y relaciones, que son externos al mundo rural.

- vi. El *desarrollo institucional* como condición decisiva para la existencia y funcionamiento de redes locales o externas de relaciones sociales de reciprocidad, basadas en la confianza; los elementos culturales y la identidad territorial.
- vii. El territorio no es un espacio físico “objetivamente existente”, sino una *construcción social*, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados.

Los planteamientos anteriores han logrado permear la institucionalidad y promover políticas públicas latinoamericanas como en México, Chile, Ecuador y ahora Colombia, para la ejecución de programas y proyectos que buscan producir transformaciones productivas e institucionales simultáneamente, ampliar el concepto de lo rural más allá de la agricultura y valorizar la heterogeneidad de los territorios, así como su capacidad endógena de desarrollar capacidades e iniciativas asentadas en su identidad socialmente legitimada. Estos autores proponen que hay que conformar una nueva arquitectura institucional en la que el Estado y la sociedad civil deben actuar de manera complementaria y este es el cuello de botella frente a la concepción vertical de las relaciones de poder imperante en los territorios rurales, debido a la tradición asistencialista y clientelista de la forma de intervenir el Estado, tema crucial para superar, pues hay que fortalecer programas de desarrollo territorial con enfoque de derechos y autonomía de la ciudadanía rural como sujeto (Schneider, 2004; Schejtman y Berdegué, 2003).

El enfoque del DTR sintetiza y formaliza un consenso construido en los organismos multilaterales, en torno al protagonismo que deben tener los espacios locales mediante una visión más articulada de la sociedad rural a través del territorio, pero este enfoque no es capaz de comprender —porque tampoco se lo propone— las tendencias profundas que se derivan del proceso de reestructuración del capitalismo, expresado en un nuevo patrón de acumulación, mediante la integración de capitales y el despojo. Se presenta una lógica contradictoria en el discurso del DTR en temas como la descentralización, la heterogeneidad del espacio rural, la planificación estratégica local, la participación social, la construcción de ciudadanía; actualmente, hay una fuerte presión de empresas nacionales o extranjeras sobre los territorios y comunidades agrarias susceptibles de nuevos usos del suelo de alta valorización para el desarrollo inmobiliario, proyectos mineros o agroenergéticos, forestales o agroindustriales (Ramírez, 2014; González, 2015).

Podríamos estar frente al cambio de una nueva narrativa discursiva, pero ¿con los mismos contenidos de las propuestas desarrollistas monofuncionales? Es aquí donde la universidad con sus aportes investigativos y la sociedad civil con actores locales deben marcar diferencias, si realmente se quieren planteamientos más heterodoxos para un desarrollo territorial rural endógeno para el bienestar de los actores locales, que incluyan la agricultura familiar campesina.

Como se menciona en capítulos anteriores, los acuerdos logrados en La Habana entre el Gobierno y la guerrilla, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, plantean un programa y planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET) (numeral 2). ¿Cuál será entonces el enfoque que se priorizará, el monofuncional o el multifuncional? Es aquí donde este debate conceptual podría ser enriquecedor.

Esta complejidad pone de relieve que el desarrollo rural territorial no es “agregar cosas nuevas” a situaciones antiguas. No se concibe el DRET como resultado de las leyes de la economía política, la lógica de la mercantilización y los patrones de acumulación de capital, únicamente dirigidas por el Estado, sino como resultado de *métodos de interfaz* en el espacio, el tiempo y las simbologías de las circunstancias de territorios particulares con consideraciones socioambientales y desde una perspectiva multiterritorial (figura 6.1). Se trata de un proyecto ético-político que se fortalece por la acción e inclusión de los actores sociales y organizaciones involucradas, y la sociedad en general (Van der Ploeg, 2008, 2011; Schneider, 2004).

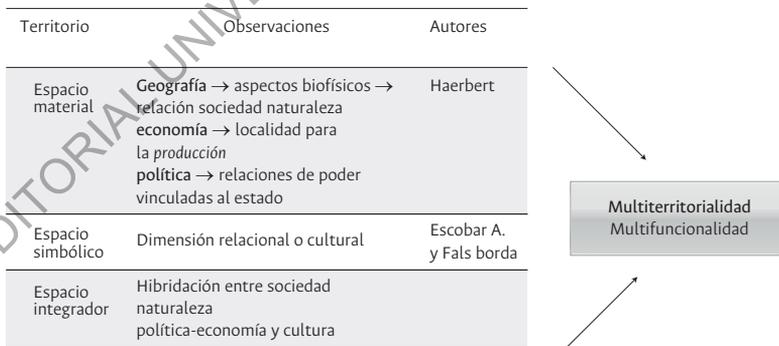


Figura 6.1

Mirada sistémica del territorio y sus múltiples funciones del territorio zona al territorio Red.

Fuente: elaboración propia.

Problemas en la planeación y gestión del territorio rural colombiano

Los instrumentos de política y planificación del desarrollo rural territorial, desde el plan de desarrollo nacional, planes departamentales y planes municipales, difícilmente abordan aspectos ecosistémicos y socioambientales, o de gestión del riesgo; a continuación, se profundizará esta problemática a escala del municipio.

Ecosistémicos. A pesar de las definiciones exhaustivas del territorio en los planes de desarrollo municipales, esta noción sigue siendo abstracta para quienes hacen las políticas, puesto que no consideran los daños a bienes comunes del paisaje rural (tierra, suelo, cuencas, biodiversidad) en su gestión; de igual forma, no contemplan el conjunto de actores sociales claves en la gestión territorial ya que viven, recrean y lo conforman —el territorio— ante el agotamiento y expoliación de los ecosistemas, cuencas, nacimientos de agua, páramos, biodiversidad, suelo, reservas forestales. Son los actores locales quienes pueden contribuir notablemente al cuidado (Conway y Pretty, 1991; PNUD, 2011; IDEAM, 2015; Pimentel *et al.*, 1990).

Resulta paradójico que el Estado, habiendo adoptado la decisión de contar con grandes extensiones de reserva forestal y de uso colectivo, no posea suficientes instrumentos de políticas e instituciones capaces de regularlas, de orientar el uso de algunos recursos (bienes naturales) y de evitar que la explotación del subsuelo destruya el medio ambiente, y que se irrespeten los derechos de las comunidades; o que se presten para actividades ilegales y estimulen la avaricia de renta por actores nacionales y extranjeros. Sigue siendo válida la aseveración de que Colombia tiene más territorio que Estado (PNUD, 2011).

Las actividades primarias tales como la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la minería, que más impactos negativos tienen en el paisaje rural, están inmersas en la lógica monofuncional extractivista.

La *agricultura* y la *ganadería* con el aumento progresivo de su frontera han alterado ecosistemas estratégicos para el almacenaje y protección del agua, lo cual deja una huella hídrica muy alta, así como un deterioro de la biodiversidad y contaminación química. La producción de biocombustibles a partir de plantaciones como la caña de azúcar o la palma de aceite en ecosistemas frágiles como la altillanura, ha ocasionado graves daños ecológicos. En el 2009 la caña de azúcar ocupaba cerca de 193.423 hectáreas y el 95,4 % de esta se produjo en los ingenios del Valle del Cauca. En cuanto a la palma, se contaba en 2009 con más de 360.537 hectáreas sembradas y distribuidas por regiones, el 37,6 % en la región oriental, 30,5 % en la zona norte; 27,7 % en la zona central y 4 % en la occidental (PNUD, 2011). La tierra apta para actividades ganaderas y silvopasto-

riles asciende a 21,1 millones de hectáreas, en la actualidad hay más de 40 millones que están dedicadas a potreros para la ganadería extensiva, sosteniendo alrededor de 30 millones de cabezas de ganado, lo que sugiere liberar más de 20 millones de hectáreas, aunque se puedan dedicar a otras actividades agroforestales que protejan los ecosistemas o generen otros servicios ambientales para protección del agua, obtención de maderables o fomento de la biodiversidad (PNUD, 2011).

El uso del suelo en los territorios rurales ha carecido de un ordenamiento apropiado independiente de la escala (municipal, microcuena, ecorregión, nacional), sin una aplicación efectiva y con criterio ecosistémico, ya que los planes de desarrollo municipales carecen de consideraciones socioambientales y priorizan la visión extractivista y monoproduccionista de los recursos naturales; presentan, en consecuencia, una precariedad en las tarifas del impuesto predial, fuertes asimetrías políticas alrededor de la tierra con criterios especulativos y no de inversión, una estructura de tenencia de la tierra bimodal, falta de control del medio ambiente y el cuidado de los recursos y bienes comunes del paisaje (tabla 6.1) (PNUD, 2011; Rivas y Avendaño, 2010; DNP, 2015).

Débil planeación y de gestión del riesgo. La ausencia de una cultura de planificación apropiada y la carencia de metodologías e instrumentos para llevarlas a cabo en los municipios aumentan el riesgo de desastres. El carácter antrópico para el deterioro del paisaje rural implica la creación de competencias para gestionar el riesgo en prevención, adaptación, adopción y restauración del territorio, pero debe partir de la planeación de sus actores —institucionales o sujetos comprometidos con su entorno—. Los actuales riesgos percibidos desde el municipio colombiano son: deslizamientos, inundaciones, sequías, el impacto de la variabilidad y el cambio climático global repercutiendo de manera abrupta en la inseguridad alimentaria, deterioro del tejido social, enfermedades tropicales por el pésimo saneamiento básico (gastroenteritis, chikungunya, zika, etc.), lo cual hace más vulnerables a sus pobladores y resulta más costoso a largo plazo, debido a la generación de desastres, epidemias o sequías (PNUD, 2011).

Tabla 6.1
Problemas ecosistémicos del territorio colombiano en el municipio

Problemas	Manifestación	Fuente
No hay cultura de la gestión del riesgo	Planes de ordenamiento municipales sin consideraciones técnicas de la gestión del riesgo. Aumento de desastres, inundaciones, deslizamientos, inseguridad alimentaria.	Rivas (2010a)
Pérdida de las fuentes de agua por sistemas de producción extractivos (grandes monocultivos, minería, etc.)	Sequía. Déficit de sistemas de acueducto rurales, poco saneamiento básico. Contaminación química y biológica de fuentes de agua. Alta huella hídrica por la agricultura.	IDEAM, (2015); Rivas (2010a)
Alta erosión en suelos de ladera	Infertilidad de suelos, procesos de desertificación: 68 % de UAF se encuentran en la ladera. 4573.770 km ² , 40 % del territorio en Colombia tiene problemas de erosión, compactación, contaminación, salinización.	Azevedo, (2015); Rivas (2004); Machado (2002)
Destrucción de la agrobiodiversidad	Desabastecimiento alimentario. Inseguridad alimentaria.	Reina (2015)
Agricultura insostenible (monofuncional productivista)	Dependiente de insumos, altos costos de producción, contaminadora del agua, suelos, biodiversidad. Ganadería extensiva. Contaminación química.	Azevedo (2015)

Gestionar el riesgo en el territorio es condición *sine qua non* para el abordaje territorial del desarrollo en el posacuerdo, para lo cual hay que considerar las múltiples funciones (socioculturales, ecosistémicas y productivas) del antropobioma. Se requieren arreglos, transacciones y acciones institucionales de los diferentes actores locales que tienen la capacidad de atender las necesidades de desarrollo para que garanticen gobernabilidad de las intervenciones a través de políticas públicas locales y diferenciadas, y promuevan la correspondencia de la responsabilidad de cada nivel territorial (local, regional, nacional, etc.) según la problemática. Además, que movilicen las organizaciones sociales, actores en estrategias de corresponsabilidad y cogestión pública o privada, basada en negociación del conflicto y acuerdos, pactos y compromisos a partir de problemas de carácter social para la construcción de territorios de paz (tabla 6.2) (Echeverry *et al.*, 2011; Dourojeanni, 2000; Reyes, 2015).

Tabla 6.2
Problemas sociales y de planificación del territorio colombiano en el municipio

Problemas	Manifestación	Fuente
Organizaciones sociales débiles y sometidas a tradición asistencial o clientelista	Desorganización y clientelismos en Juntas de Acción Comunal. Procesos organizativos en función de proyectos productivos, clientelistas.	Reyes (2015)
Ausencia de programas educativos apropiados en el territorio	No hay sistemas de innovación agrarios (producción, procesos, transformación). Educación formal desarticulada del territorio rural y el contexto de los jóvenes.	Jaramillo (2014)
No hay relevo generacional del campo	Jóvenes emigrando a la ciudad. Adultos mayores realizando actividades agrarias. Falta de mano de obra.	Jaramillo, (2014); Machado (2002), PNUD (2011)
Planeadores y gestores de territorios sin visión sistémica del territorio desde una perspectiva de ordenamiento de cuenca	Programas y proyectos sectoriales sin articulación y sinergias. Despilfarro de recursos económicos. Falta de planes de manejo de las microcuencas hídricas o agroalimentarias. Planes de desarrollo desarticulados en aspectos socioambientales, culturales, priorizando lo monoproduktivo.	Rivas, Avendaño y Quintero (2010)

Conflictos sociales en un contexto de guerra. Los territorios rurales presentan un fuerte deterioro del tejido social heredado del sistema de educación individualista y urbanizador, de la falta de oportunidades en el contexto rural y campesino, de la fuerte migración de jóvenes para la ciudad y más de 65 años de guerra, la cual se ha padecido más en el territorio rural y en la que han cambiado sus actores y banderas, pero el telón de fondo es el mismo: obtención de la riqueza del territorio (la tierra, posición geográfica para el control y transportes de productos ilegales o legales: droga, armas, petróleo, ganadería, banano, agua, oro, etc.). Teatro de operaciones. Es una misma guerra, pero cambia de nombres (García, 2002).

Es una guerra sin cuartel por controlar la renta de bienes o productos naturales; cuando se examinan los territorios en conflicto y que deben ser priorizados según el punto 1 de las negociaciones de La Habana en el documento titulado: *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Integral Rural* (numeral

2.2), se priorizarán zonas rurales y urgidas con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos planes nacionales que se creen en el marco de este acuerdo. Los criterios de priorización son: nivel de pobreza y NBI, grado derivado del conflicto, debilidad institucional administrativa y gestión y presencia de economías ilegales. Pero, entonces, ¿cuáles serían estos municipios por escoger en la geografía política de Colombia? En este sentido, las discusiones surgidas entre los Centros de Pensamiento para el Desarrollo Rural y el Centro de Pensamiento para la Paz podrían dar algunas pistas, pues algunos investigadores conocedores de las regiones colombianas, desde sus investigaciones académicas, inferen que podrían seleccionarse: El Catatumbo, Norte del Cauca, Tumaco, Chocó biogeográfico sur, Putumayo, El Meta, Región Costera de Córdoba, El Guaviare, Sur de Bolívar, entre otros.

La pregunta que surge, en el caso de que estos Centros de Pensamiento de la Universidad Nacional puedan contribuir a la paz territorial de las regiones arriba mencionadas, es ¿cómo podrían aportar?, ¿desde simples lineamientos de políticas públicas? o ¿con aportes multidisciplinarios en procesos de investigación-acción participativa en aspectos socioambientales, económicos, técnicos y de gestión territorial? (Fals Borda, 2010). Se podría inferir que puede aportar en los dos sentidos, pero esto nos conduce a una tercera pregunta: ¿tiene la Universidad Nacional de Colombia la capacidad humana, técnica y política para incursionar en territorios de conflicto bélico, para la construcción de la paz territorial?, al examinar estas zonas, las universidades históricamente han brillado por su ausencia, con muy pocas excepciones.

Lo pactado en La Habana propone algo más operativo y es diseñar planes de acción para la transformación del campo, articulados con planes nacionales para la reforma rural integral (pp. 9-11); ¿cómo se harán?, ¿con quiénes?, ¿cuál metodología?, ¿qué problemas se priorizarán?, ¿bajo qué marco conceptual del enfoque territorial, monofuncional o multifuncional?, ¿cómo se redimirán los conflictos por el uso y acceso del suelo?, ¿hay confianza entre sus actores para realizar transacciones?, ¿cuál es la armonización de esto con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018? Algunas de estas preguntas pueden resolverse en el siguiente punto ya que, a partir de nuestra experiencia investigativa en una zona de conflicto por la guerra desde la década de los noventa del siglo pasado, se creó el *Tercer laboratorio de desarrollo y paz en los Montes de María* (desde el 2004), financiado por la cooperación internacional y entidades nacionales (Ministerio de agricultura, INCODER, Presidencia, diferentes ONG y Pastoral social).

Estudio de caso, Tercer laboratorio de paz y desarrollo en Montes de María

A partir del 2012, la Universidad Nacional se aproxima a esta región con el proyecto de investigación internacional, la Sociedad Economía y Recursos Naturales, creando Competencias para el Desarrollo Rural (SERIDAR), línea de investigación *Transición Multifuncional del Territorio* relacionada con el programa de posgrado de La Facultad de Ciencias Agrarias. Se examina esta región como laboratorio sociotécnico y se encuentran grandes aciertos que, en la actualidad, pueden ser muy oportunos para la planeación y gestión de nuevos territorios de paz en el posconflicto bélico.

Se hizo una aproximación metodológica con el enfoque de la Investigación Acción Participativa (IAP) (Fals Borda, 2010). Desde el programa de posgrado, el eje temático *desarrollo rural* se planteó los siguientes objetivos investigativos: i. Realizar investigaciones multidisciplinarias para evaluar la multifuncionalidad de la agricultura campesina; ii. Examinar la emergencia de novedades en estrategias de desarrollo rural lideradas por los actores locales del territorio (sistemas locales de gestión del conocimiento, instituciones, organizaciones sociales, comunidades, mujeres, jóvenes); iii. Fortalecer capacidades como universidad pública con educación formal o no formal de actores locales; y iv. Incidir en lineamientos de políticas públicas diferenciadas en alcaldías sin perder el carácter ecosistémico de Montes de María.

Conjuntamente con el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Humanas, se realizaron estudios socioeducativos de la pertinencia de los sistemas educativos formales o no formales para jóvenes rurales de la región, asimismo se realizaron talleres de formación de identidad y agricultura campesina.

Montes de María puede dar algunas pistas frente a la pregunta ¿qué es la paz territorial? (Reyes, 2015; Molano, 2013), esta zona ha padecido el conflicto por la guerra ya que han hecho presencia todos los actores armados ilegales (grupos guerrilleros, paramilitares, narcotráfico). Esta zona padeció una tragedia humanitaria por masacres, desplazamientos y expropiación violenta de tierra; entre el periodo 2003 - 2007 hubo 49.937 desplazados de los municipios de Carmen de Bolívar, San Onofre, Ovejas, María la Baja y San Juan Nepomuceno. No existían sistemas de planeación territorial, carecían de gestión fiscal y financiera, y había una precaria gobernabilidad y legitimidad. Montes de María representa un mosaico estructural bien particular, con una estructura agraria bimodal con una fuerte concentración de la tierra por ganaderos o nuevos proyectos empresariales (teca, palma, etc.); 25 % de las élites locales poseen

el 75 % de la tierra en la región, frente a sistemas mayoritarios de economía campesina y cohesionados (Menco y Daniels, 2011).

Después de más de diez años del tercer laboratorio de paz y desarrollo puede percibirse una luz en el túnel, se consiguieron grandes logros que se pueden sintetizar a continuación:

Aspectos socioculturales: pactos sociales entre actores (instituciones, empresas, movimientos sociales, iglesias, indígenas, campesinos, afros) para trabajar por el desarrollo de la región; fortalecimiento del tejido social y consolidación de una red de segundo orden compuesta por agricultores de frutales, ñame, miel, plátano; acceso a la tierra para más de 700 familias (entre 7,5 y 15 hectáreas por campesino) que fueron víctimas desplazadas por la guerra, quienes recibieron acompañamiento técnico, crediticio, legal; fortalecimiento de un proceso de *recampesinización* para más de 3000 usuarios organizados a través de *la mesa campesina* e inciden con estrategias y políticas locales de acceso a tierras, asistencia técnica, protección ecosistémica, acceso a mercados locales, créditos justos; en definitiva, una ganancia en lo que se denomina *territorialidad campesina* (Fajardo, 2012). Actualmente lideran con el Ministerio de Agricultura y alcaldías locales la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras y la iniciativa de crear dos reservas campesinas.

El proceso anterior ha fortalecido valores de la identidad campesina como la conciencia del campesinado, el trabajo por la tierra y propuestas asociativas para fortalecer sus tradiciones rurales.

Aspectos económico-productivos: fortalecimiento de microempresas artesanales, mejoramiento del abastecimiento alimentario, adopción y adaptación del arreglo agroforestal con identidad cultural de la finca montemariana para 653 familias campesinas (Sánchez y Mejía, 2011), lo cual aumenta la producción de alimentos para las familias campesinas (autonomía alimentaria) y los excedentes de comercialización en la misma región. La propuesta de finca montemariana ha incrementado en algunos casos hasta casi cuatro salarios mínimos legales los ingresos campesinos, comparados con los sistemas convencionales monofuncionales (como ganadería o monocultivo) de la región (Melo, 2015). Se ha sistematizado la estructura de costos de la finca montemariana y algunos productos tales como miel, plátano, ñame, frutales (Sánchez y Mejía, 2011; Melo, 2015).

Aspectos multifuncionales del territorio: empoderamiento como actores locales de más de 3000 campesinos directos, planeación, diseño y participación en estrategias locales de desarrollo. Se considera la dimensión ecosistémica de los proyectos agropecuarios y el cuidado del paisaje rural (suelo, biodiversidad,

reservas naturales, microcuencas y cuerpos de agua - Jagüeyes); fortalecimiento del tejido social para la consolidación de identidad montemariana; adopción de ecotecnologías protectoras del paisaje rural, por ejemplo se ha desarrollado un diseño de corredores ecológicos con las fincas montemarianas y el Santuario de Fauna y Flora de los Colorados, desarrollo de reforestación de microcuencas, conservación de reservas naturales, arraigo e identidad cultural de la zona, creación de programas de ecoturismo, turismo cultural, agroturismo o de paz territorial.

Aspecto ecosistémico: establecimiento de más de 40 corredores ecológicos entre las reservas y parques naturales de la zona y *las fincas montemarianas* para proteger la biodiversidad nativa (guartinaja, ñeque, saíno, chigüiro, jaguar, melón, berenjena, frijoles, maíces, entre otros); protección del santuario de flora y fauna de Los colorados; protección y planes de manejo de siete reservas naturales (La Montaña, La Haya, La Laguna, Los pericos, El Pulpico y Monteviejo) con su respectivo plan de manejo; diseño de sistemas de aproximadamente siete sistemas de cosecha de agua para agricultura y consumo humano (Sánchez y Mejía, 2011; Corporación PBA, 2012; PNUD, 2011; Rivas, 2014).

Aspectos institucionales formales: el extinto INCODER contribuyó con la titulación de aproximadamente 8400 hectáreas de tierra con su respectiva formalización y legalización para campesinos desplazados y víctimas de la violencia. Las alcaldías desarrollaron planes de desarrollo con la participación del movimiento social e introdujeron la problemática de la economía campesina; se fortaleció la institucionalidad para apoyar programas y proyectos multifuncionales del desarrollo rural; más de 10 alcaldes trabajaron mancomunadamente para gestionar recursos nacionales e internacionales que contribuyeron con la estrategia de paz y desarrollo. Los centros de educación de bachillerato, las iglesias y las ONG realizaron sinergias para fortalecer el tejido social que tan resquebrajado estaba en el periodo de violencia.

Paz territorial y desarrollo rural: en la perspectiva de la paz territorial como “nuevo paradigma” del desarrollo rural como está plasmado en el acuerdo agrario entre el Gobierno y las FARC en La Habana y en el informe de la Misión Rural —entregado en diciembre del 2015—, ambos documentos resaltan el enfoque territorial, que requiere descentralizar, a través de acuerdos o pactos sociales, aspectos socioeconómicos, ambientales y culturales, como fundamento para la construcción de políticas públicas que partan de la base (organizaciones sociales, agroempresarios, ONG, instituciones locales, etc.) y con la financiación del Estado pero con la vigilancia de la sociedad civil (Reyes, 2015; Molano, 2015; Rivas *et al.*, 2010). Experiencias pioneras y novedosas como los laboratorios de

paz y desarrollo diseminados en varias regiones del país, podrían enseñar lecciones enriquecedoras como la de Montes de María, para incidir en políticas, planes y estrategias de desarrollo con enfoque territorial que acordaron los negociadores en La Habana. A partir de nuestra experiencia investigativa se puede proponer *planes de desarrollo genéricos de desarrollo para la paz territorial* entre varios municipios (mancomunidad de 2 a 5 municipios de ecorregiones específicas como las mencionadas arriba). Entre los ítems, podría considerarse: i. Marco conceptual, ii. Definición y concertación de actores, iii. Definición y priorización del problema, iv. Priorización de objetivos, v. Materialización de acciones (programas, proyectos), vi. Estructura organizacional (instituciones formales y no formales en trabajo mancomunado en la ejecución del plan de desarrollo), vii. Estrategia de comunicación y formación de los beneficiarios directos e indirectos de la mancomunidad que garanticen la participación, viii. Recursos financieros (locales, nacionales e internacionales); y ix. Seguimiento y evaluación de indicadores y de auditorías sociales (tabla 6.3) (Dourojeanni, 2000; Rivas y Avendaño, 2010).

Tabla 6.3
Estructura del plan de desarrollo en municipios en conflicto para la paz del territorio

Ítems	Descripción
1 Marco conceptual	Paz territorial, desarrollo territorial, transición multifuncional del territorio (multiterritorialidad), estructura multimodal.
2. Definición de actores	Identificación de los participantes activos o pasivos en el proceso de gestión para el desarrollo sustentable y equitativo (actores): familias campesinas, agroempresarios, grupos de jóvenes, asociaciones, red sociotécnica, ONG, etc.
3. Problemas	Determinación de los problemas de cada uno de los actores, en función de sus necesidades y aspiraciones. Establecimiento de prioridades.
4. Objetivos	Determinación directa o por inferencia de los problemas, las metas y los objetivos de cada uno de los actores. Jerarquización.
5. Materialización de acciones	Diseño de estrategias para poner en práctica las soluciones vía acciones de carácter discontinuo (proyectos de inversión) y continuo (servicios, sistemas de producción y otros).
Soluciones	Propuestas de soluciones para superar las restricciones previamente identificadas y jerarquización de soluciones. Selección.

Programas	Programación de las acciones (programas, proyectos, actividades, y tareas) sobre la base de las soluciones y las estrategias seleccionadas, ejecución de las actividades de control y seguimiento de los resultados obtenidos.
6. Estructura organizacional del plan	Organigrama funcional, cultural, educacional, comercial Instituciones diseñadoras, operativas y educativas.
7. Estrategia de comunicación y formación del plan	Permanente comunicación e información con los beneficiarios directos e indirectos a través de la estructura de redes, y todos los sistemas de formación e información donde la educación no formal tiene mayor impacto.
8. Propuesta financiera	Conjunto de instituciones públicas o privadas locales, nacionales o internacionales.

Fuente: adaptado de Dourojeanni (2000); Rivas y Avendaño, 2010 y Rivas et al., 2010, Fundación Red de Desarrollo y Paz Montes de María (2011).

Conclusiones

El debate conceptual frente al desarrollo rural territorial “apenas inicia” y es preciso ganar en profundidad y rigor para evitar hacer más de lo mismo con una nueva narrativa. Desde los debates académicos de información de frontera hay que proponer estrategias de desarrollo multiescalar, multinivel, multifuncional (multiterritorial) para considerar aspectos económicos, ambientales y culturales; la noción de *transición multifuncional del territorio rural* contribuye a enriquecer el debate frente a la crisis que enfrentará el campo colombiano en el posacuerdo.

Falta mayor debate académico frente al enfoque territorial del desarrollo, ya que se percibe mucha ambigüedad conceptual, se hace énfasis únicamente en criterios de competitividad para valorizar el capital con mercados globales, y esto genera contradicciones puesto que se invisibilizan los bienes comunes intangibles como los servicios ecosistémicos, la huella ecológica (de carbono hídrica) y la pérdida de agrobiodiversidad. El antropobioma como categoría conceptual para la planificación del desarrollo debe insertarse en planes de gestión territorial.

El debate de la transición multifuncional del territorio y la multiterritorialidad redefine las fronteras y escalas, del *territorio zona* al *territorio en red* (Haesbaert, 2011), porque tener claridad de lo anterior propicia gestionar mejor el territorio. Los precarios límites político-administrativos municipales o departamentales no son, en la mayoría de los casos, los más apropiados para

considerar aspectos ecosistémicos del territorio, simbólico-culturales, o el entramado social, es preciso encontrar escalas más apropiadas como la ecorregión, el antropobioma, la cuenca, que permiten una mayor comprensión de las complejas dinámicas institucionales, ecosistémicas, culturales y políticas en los territorios (Fals Borda, 2010).

La red de actores locales está involucrada en el diagnóstico, planificación y gestión de su territorio, sin transacciones equitativas —pactos locales— es muy difícil construir la visión del territorio; no obstante, agentes exógenos como la universidad pueden contribuir a facilitar procesos de negociación, acercamientos, sistemas de información y metodologías.

Los fines misionales de la Universidad Nacional en formación, extensión e investigación pueden ser muy oportunos en la construcción de la paz territorial de los mundos de vida rural. Pues es menester examinar las emergencias de novedad en estrategias de desarrollo y paz que se han desarrollado en el país desde el 2004, por ejemplo, el Tercer Laboratorio de Desarrollo y Paz, liderado por actores locales.

Referencias

- Atance, I., Bardaji, I. y Tio, C. (2001). *Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública*. IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales. Santiago de Compostela, España.
- Azevedo, A. (2015). *Revaloración de las funciones múltiples de las agriculturas del campesinado como estrategia de resistencia y adaptación en la cuenca del río Guaguarco, sur del Tolima-Colombia*. (Tesis de doctorado en agroecología). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Conway, G. R. y Pretty, J. (1991). *Unwelcome harvest: agriculture and pollution*. Londres: Earthscan.
- Corporación PBA. (2012). *Cadenas productivas de los Montes de María*. Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María, Tercer Laboratorio de Paz Sincelejo.
- Chambers, R. y Ghildyal, B. (1991). La investigación agrícola para agricultores con pocos recursos: el modelo del agricultor primero y último. *Agroecología y Desarrollo Del Consorcio Latinoamericano sobre Agroecología y Desarrollo (CLADES)*, (2, 3), 9-24.
- Dourojeanni, A. (2000). *Procedimientos de gestión para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia - DNP. (2015). *El Campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: Presidencia de la República.

- Echeverry, R., González, H., Echeverry, A. M. y Miranda, A. A. (2011). *La institucionalidad de lo territorial, gestión y política pública*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.
- Echeverry, P. (2003). *Nueva Ruralidad Visión del territorio en América Latina*. San José de Costa Rica: IICA.
- Ellis, F. (2000). *Rural Livehoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Fajardo, D. (2012). Propuesta para la modernización del mundo rural colombiano. *Foro Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial)*. Bogotá: PNUD y UNAL.
- Fals Borda, O. (2010). *Antología*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Forero J. (1990). *Evaluación general del programa Desarrollo Rural Integrado-DRO- Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana, Ministerio de Agricultura.
- Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María y Asociación Integral e Campesinos de Cañito. (2011). *Finca Montemariana. Tercer Laboratorio de Paz y Desarrollo de Paz en Colombia, Montes de María*. San Juan Nepomuceno, Bolívar.
- García Márquez, G. (2002). *Vivir para contarla*. México: Diana.
- González de M., M. y Toledo, V. M. (2011). *Metabolismos, naturaleza e historia*. Barcelona: Icaria.
- González, P. C. (2015). El territorio de la paz es Colombia y su gente. *Semillas* 59/60, 3-12.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización, del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.
- Hernández, X. E. (1988). La agricultura tradicional en México. *Comercio exterior*, 38(8), 673-678.
- Hesperger, A. M. (2006). Spatial adjacencies and interactions: neighborhood mosaics for landscape ecological planning. *Landscape and urban planning*, 77(3), 227-239.
- Holmes, J. (2006). Impulses towards a multifunctional transition in rural Australia: gaps in the research agenda. *Journal of Rural Studies*, 22(2), 142-160.
- IDEAM. (2015). *Estudio Nacional del Agua 2014*. Bogotá: IDEAM.
- Jaramillo, G. P. (2014). *Generando caminos de encuentro*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Labarthe, P. (2009). Extension services and multifunctional agriculture. Lessons learnt from the French and Dutch context and approaches. *Journal of Environmental Management*, 90(2), 193-202.

- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. El Colegio de San Luis, México: Ciesas.
- Lovelock, J. (2007). *La venganza de la tierra, la teoría de gaia y el futuro de la humanidad*. Barcelona: Planeta.
- Machado, A. (2002). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Marsden, T. y Sonnino, R. (2008). Rural development and the regional state: denying multifunctional agriculture in the UK. *J. Rural Stud*, 24(4), 422–431.
- Melo, W. (2015). *Caracterización multifuncional del modelo agroforestal finca montemariana en la región de Montes de María, Bolívar* (Tesis de Maestría en Desarrollo Medio Ambiente). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Menco, R., D. y Daniels P. A. (2011). *La estructura de la economía de los Montes de María y su importancia para el desarrollo de la región*. Cartagena: Instituto Internacional de Estudios del Caribe. Universidad de Cartagena.
- Molano, A. (2013). *Dignidad Campesina, entre la realidad y la esperanza*. Bogotá: Icono.
- Molano, A. (2015). ¿Territorios de paz? *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/territorios-de-paz>
- Morgan, A., Marsden, T., Miele, M. y Morley, A. (2010). Agricultural multifunctionality and farmer's entrepreneurial skills: a study of Tuscan and Welsh farmers. *J. Rural Stud*, 26(2), 116-129.
- Pimentel, D., Dazhong, W. y Giampietro, M. (1990). Technological changes in energy use in U.S. agricultural production. En: S.R. Gliessman, (ed.), *Agroecology: researching the ecological basis for sustainable agriculture* (pp. 305-321). New York: Springer Verlag.
- PNUD. (2011). *Colombia rural, razones para la esperanza, informe Nacional de desarrollo humano 2011*. Bogotá: PNUD.
- Ramírez, M. C. (2014). Critical reflection on the new Rurality and the rural territorial development approaches in Latin America. *Agronomía Colombiana*, 32(1), 122-129.
- Reina, U. M. y Rivas, G. A. (2015). Servicios ecosistémicos en los sistemas rurales campesinos de Fómeque, Cundinamarca, Colombia. *Textual Análisis del Medio Rural Latinoamericano*, 36, 1-20.
- Renting, H., Rossing, W., Groot, J., Van der Ploeg, J., Laurent, C., Perraud, D., Stobelaar, D. y Van Ittersum, M. (2009). Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework. *Journal of Environmental Management*, 90(2), 112–123.
- Reyes, A. (2015). La Construcción de la paz territorial. *El Espectador*, Bogotá. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/construccion-de-paz-territorial>

- Rivas, G. (2014). Contribuciones conceptuales y metodológicas para estudios multifuncionales de la agricultura familiar campesina en programas de ciencias agrarias en la Universidad Nacional de Colombia. *Textual Análisis Del Medio Rural Latinoamericano*, 7(1), 29-45.
- Rivas, G. y Quintero H., (2014). Reappraising the multiple functions of traditional agriculture within the context of building rural development investigative skills. *Agronomía Colombiana*, 32(1), 130-137.
- Rivas, G., y Avendaño, P. (2010). The municipal territorial management and multifunctionality: Analysis of a bilateral international project in Copan (Honduras). *Agronomía Colombiana*, 28(3), 559-566.
- Rivas, G., Avendaño, P. y Quintero H. (2010). Updating peasant competencies to mitigate poverty in the Chorti community, Copan Honduras. *Agronomía Colombiana*, 28(3), 567-575.
- Rivas, A. (2004). *Estimation and Evaluation of Plants as indicators of tropical soil quality from the knowledge of the peasants, Cauca Colombia*. Göttingen: Cuvillier Verlag.
- Rhoades, R. y Bothth, R. (1982). Farmer-back-to-farmer: A model for generating acceptable agricultural technology. *Agricultural and Administration*. 11(2), 127-137.
- Roger, M. E. (1989). *Modernization among Peasants*. Nueva York Holt: Rinehart and Wiston.
- Roger, M. E. (1966). *Elementos del cambio social, difusión de innovaciones*. Bogotá: Tercer Mundo y Universidad Nacional del Colombia.
- Rostow, W. W. (1967). *The process of Economic Growth*. Nueva York: Alianza.
- Sánchez, E., y Mejía, R. (2011). *Finca montemariana: una alternativa de producción sostenible en la región. Los Montes de María: región, conflicto armado y desarrollo productivo*. Cartagena: Ántropos
- Sevilla E. (2006). *De la sociología rural a la agroecología*. Barcelona: Icaria.
- Sevilla, E., González de M., M. y Guzmán G. (2000). *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Madrid: Mundi prensa.
- Schneider, S. (2009). *A Pluriatividade na Agricultura Familiar. Rio Grande do Sul*. Brasil: UFRGS Editora.
- Schneider, S. (2004). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias, Porto Alegre*, 6(11), 88-125.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. A. (2003). *Desarrollo Rural Territorial*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Solé, C. (1976). *Modernización: un análisis sociológico*. Barcelona: Península.
- Toledo, V. M. y Barrera-Bassols, N. (2014). *La memoria biocultural, la importancia ecológica de las sabidurías tradicionales*. Popayán: Universidad del Cauca.

- Van der Ploeg, J. D. (2011). Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. *Sociologias, Porto Alegre*, 13(27), 114-140.
- Van der Ploeg, J. D. (2008). *Nuevos campesinos. Campesinos e imperios alimentarios*. Barcelona: Icaria.
- Wilson, G. (2009). The spatiality of multifunctional agriculture: a human geography perspective. *Geoforum*, 40(2), 269–280.
- Woods, M. (2012). New directions in rural studies? *J. Rural Studies*, 28(1), 1-4.

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Ciencia, tecnología e innovación en el medio rural: un aporte para la paz en Colombia

León Darío Vélez Vargas y Fabio R. Leiva***

Introducción

En el actual proceso de paz en Colombia se resalta la importancia del medio rural y dentro de este el papel de la economía campesina, familiar y comunitaria. Igualmente se reconoce la necesidad de impulsar la investigación de manera participativa para estimular la innovación y mejorar la sostenibilidad de esas economías (Mesa de Conversaciones, 2014).

De manera similar, la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (Misión Rural), iniciativa del Gobierno nacional, para proponer políticas orientadas al medio rural en el contexto de construcción de paz en Colombia, enfatiza en la agricultura familiar (AF), y reconoce que la ciencia, la tecnología y la innovación (CT-I) deben ser tema central de la política agropecuaria (DNP, 2015). Lo anterior puede representar un gran cambio en el país, puesto que la inversión actual en CT-I es muy baja, ya que es inferior a la realizada por países de la región como Argentina, Brasil, México y Cuba.

En este capítulo se revisan los principales aportes socioeconómicos y ambientales de las economías campesinas (EC) y se destaca la importancia de avanzar con actividades de CT-I adecuadas para dichas economías en un escenario de posacuerdo y consolidación de la paz en Colombia. Se plantea que las universidades y sus grupos de investigación deben ejercer su liderazgo en este proceso.

* Profesor asociado, Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

** Profesor titular, Facultad de Ciencias agrarias. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Director del CPDR.

Consideraciones acerca de la economía campesina (EC)

El Acuerdo 1 de La Habana enfatiza en la economía campesina (EC), familiar y comunitaria; sin embargo, estas son categorías diferentes y la normatividad colombiana no reconoce al campesino como actor social (capítulo 2 de esta publicación). Históricamente, las políticas y estrategias sectoriales gubernamentales han desconocido la importancia estratégica de la EC en la viabilidad del modelo socioeconómico dominante y las características que constituyen las bases de su adaptabilidad. Entonces, a la luz del Acuerdo 1, el punto es cómo lograr el fortalecimiento de las EC. Al respecto, Vélez (2015) presenta una síntesis del significado de los aportes de estas economías al conjunto de la sociedad:

- ♦ Abastecimiento de alimentos en los ámbitos locales, regionales y nacionales. El 45 % de la producción de papa corresponde a cultivos de menos de 3 ha, que constituyen cerca del 90 % de los productores del país; si se suman los productores entre 3 y 10 ha, la participación en la producción sería del 80 %. El 18 % de la producción de arroz corresponde a cultivos de menos de 10 ha, y esto representa el 81 % de los productores y el 23 % del área cultivada. Si se suman los cultivadores entre 10 y 50 ha, el número de productores llegaría al 95 %, el área al 53 %, y la producción al 50 %. En caña panelera, más del 65 % de la producción se concentra en minifundios y microfundios, en fincas menores de 5 ha, procesan la caña en compañía de vecinos propietarios de trapiches, con molinos de pequeños motores o con fuerza animal, con capacidades de producción menores de 50 Kg panela/hora. Los pequeños productores siembran entre 5 y 20 ha y poseen trapiches de tracción mecánica cuya capacidad de proceso oscila entre 100 y 150 Kg panela/hora. En hortalizas, la participación de la EC, en área y en producción, es mayor del 80 % (cebolla larga, haba, cebolla cabeza, trigo, papa, frijol, arveja). Se estima que el 90 % del trigo, el 80 % del frijol, el 100 % del ñame, el 50 % de la papa, el 62,5 % de la yuca, el 90 % de la panela, y el 55 % de los frutales.
- ♦ La EC contribuye a mitigar los desajustes estructurales del sistema socioeconómico vigente al regular el costo de los alimentos, ya que los campesinos a veces producen por debajo de los costos de producción de la agricultura comercial. También permite regular la oferta de fuerza de trabajo y ser un paliativo a los problemas de desempleo, ya que funciona como una bodega de fuerza de trabajo de donde se

puede extraer la cantidad de trabajadores que la demanda requiera o almacenarla cuando la demanda caiga.

- ♦ Las EC son las principales responsables del uso sostenible, del enriquecimiento y conservación de la agrobiodiversidad genética y de especies vegetales y de razas animales cultivadas-criadas o no, utilizadas en su alimentación, medicina, vestido, construcción y ceremonia. Esta diversidad incluye la diversidad ecosistémica y la diversidad cultural. La agrobiodiversidad constituye la piedra angular de las estrategias productivas y de la seguridad alimentaria de la humanidad, ya que en ella están resguardados los genes que permiten resistencias y tolerancias a sequías, al exceso de humedad en el suelo, a altas o bajas temperaturas y al ataque de enfermedades y de insectos. Gracias a esta diversidad operan los mecanismos de regulación biológica entre insectos, entre microorganismos y entre microorganismos-insectos, la descomposición de la materia orgánica, el ciclaje de nutrientes y mantenimiento de la fertilidad del suelo, y, además, se hace frente al cambio climático. La diversidad ecosistémica permite incrementar la diversidad biológica.

En la tabla 7.1 se presenta una síntesis del estudio realizado por Vélez (2015) acerca de la EC; este autor prefiere denominarlas formas de producción campesina (FPC) en cuanto a sus elementos constitutivos, características y mecanismos de funcionamiento que se refieren a las metas, principios, lógica, racionalidad, estrategias, estructura y funcionalidad de la producción campesina, que explican su adaptabilidad, persistencia y viabilidad histórica en el actual escenario de apertura y economía neoliberal del país.

Tabla 7.1
Adaptabilidad, estrategias y persistencia de las formas de producción campesinas (FPC)

Se propone la comprensión de las FPC como expresiones culturales en las cuales el proceso productivo constituye un componente relevante, integrado orgánicamente a la cultura. Este argumento va en contraposición de aquel que considera la parte económica como la característica fundamental de las llamadas economías campesinas y desconoce las particularidades que las distinguen de la organización socioeconómica predominante, que considera su desarrollo como el proceso de su reconversión a las formas de producción empresariales. Por tanto, la persistencia de las FPC depende, en gran medida, de su fortalecimiento como cultura y no de su modernización, entendida como el tránsito a la racionalidad de las formas de producción del pequeño empresario.

No se trata de validar organizaciones socioeconómicas y culturales autárquicas, aisladas. Se trata de reconocer la capacidad de las FPC para adaptar oportunidades externas, a partir de reconocer sus fortalezas, potencialidades y limitaciones para establecer estrategias de integración que posibiliten su desarrollo sostenible, y no su sometimiento y pauperización. Este proceso de reinterpretación y renegociación permanente de los elementos externos por parte de las FPC posibilita su constante adaptación y evolución hacia nuevas estrategias de producción, de interacción con el mercado, la tecnología, los recursos naturales y su entorno ecológico.

Estos planteamientos requieren precisar la importancia, la persistencia, el fortalecimiento y el desarrollo de las FPC, el concepto de cultura, la meta o finalidad de una cultura y el cómo lograrla.

Se identificaron los siguientes rasgos que diferencian a las FPC de otras formas de producción:

- Objetivo básico: asegurar su permanencia.
- Constituye una unidad de reproducción y consumo.
- La fuerza de trabajo familiar disponible constituye el eje organizador de la producción.
- La naturaleza del conocimiento y la forma en que es adquirido, es decir su sistema cognoscitivo, producto de la coevolución con su ambiente.
- El proceso productivo rural (campesino) se fundamenta en un tejido tridimensional de intercambios con el medio natural, el medio natural transformado y el medio socioeconómico. Este modelo permite plantear la persistencia de las FPC en términos de saber los intercambios que debe privilegiar y cuándo hacerlo, esto es la adaptabilidad; y cómo hacerlo, se refiere a la racionalidad y las estrategias. Su fuerza y posibilidades están en mantener las opciones, la mayor cantidad posible, representadas en el tejido tridimensional de intercambios de su economía (diversidad), en mantener categorías de valor de uso y en las relaciones de reciprocidad basadas en el tejido social de la comunidad.

continuación tabla 7.1

El documento aborda la adaptabilidad de las FPC desde la perspectiva de los sistemas complejos adaptativos y explica su persistencia como productos de las siguientes estrategias y racionalidades:

- Estructura interna de los balances económicos total y monetario (rubro para gastos, rubro para dinero, rubro para servicios). Cabe anotar que estos balances y análisis económicos deben seguir metodologías y parámetros diferentes a los modelos económicos y contables ortodoxos, según los cuales estas FPC siempre arrojan pérdidas, lo curioso es que a pesar de una economía en quiebra permanente persisten: ¿cómo lo logran?
- Mecanismos de compensación interna: a nivel predio, familiar y comunidad.
- Ordenamiento y uso múltiple del territorio.
- El acceso a los recursos que no debe confundirse con la propiedad de los recursos.
- El tejido de relaciones sociales que origina diversos tipos de reciprocidad y permite mediar los impactos de la naturaleza y de la macroeconomía sobre el predio y la familia.
- Distinguir entre valores de uso y valores de cambio.
- La articulación con el mercado en el cual es fundamental tanto su localización geográfica, ecológica y los productos con los que se articula, como el análisis de los puntos de equilibrio económico en el renglón productivo, el predio y las diferentes estrategias para que siempre sea positivo.
- Uso de la diversidad: ecosistémica, específica, genética y de patrón de cultivos.
- Ordenamiento y uso múltiple del territorio.

Fuente: elaborado a partir de Vélez (2015).

Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo rural

La ciencia, la tecnología y la innovación (CT-I) son aspectos fundamentales para un país (OECD, 2015), no obstante, en Colombia las inversiones en actividades de CT-I son muy bajas (inferior a 0,5 % del PIB), lo cual restringe considerablemente las posibilidades de desarrollo nacional (OCyT, 2015). En este sentido, el primer punto de la agenda del actual proceso de diálogos de paz apunta a este serio problema, mediante el fortalecimiento y promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en aras de que estas actividades sean consecuentes con un desarrollo rural con enfoque territorial (DRET).

Para la Misión Rural, CT-I debe ser un tema central de la política agropecuaria y requiere una estrategia para “contribuir al mejoramiento del nivel y la calidad de vida de los habitantes rurales a través del fomento de la innovación y el cambio tecnológico, de manera que se logre la rentabilidad, eficiencia, competitividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias” (DNP, 2015, p. 67). Además, propone que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (SNCTIA) sea un sistema de múltiples niveles, actores e instituciones,

construido de abajo hacia arriba, desde lo local, según las características particulares de los territorios. Asimismo, se plantea fomentar la construcción progresiva de Sistemas Territoriales de Innovación (STI), con prioridad a territorios con mayor concentración de agricultura familiar (AF) y mayor potencial agropecuario; además, se propone promover redes de innovación y aprendizaje en diferentes tópicos y cadenas del agro colombiano y de sus territorios.

Las universidades deben jugar un papel de liderazgo en el país y promover la investigación y el desarrollo tecnológico con enfoque territorial que se necesitan, según las características particulares de los distintos territorios rurales. Se requiere un gran compromiso del sector universitario en la búsqueda de alternativas de solución de los graves problemas del medio rural y, por supuesto, voluntad política y recursos financieros apropiados por parte del Estado; en este sentido, la inversión en CT-I debe ser por lo menos similar a la de países como Argentina (0,65 % del PIB). A este respecto, se recomienda en lo inmediato que Colciencias genere una línea especial de programas y proyectos de investigación, debidamente financiada y orientada a la solución de problemas de alta relevancia para la agricultura campesina, familiar y comunitaria colombiana. Esta línea debe tener enfoque territorial y ser pertinente a la racionalidad, las estrategias y las metas de la EC para que la sociedad en su conjunto se beneficie de su fortalecimiento y se potencialicen los servicios que ofrece, en lugar de perderlos debido a una visión productivista que busque transformarlos en pequeños empresarios. En esta perspectiva se requiere capacitar a los diferentes actores que intervendrán en los programas especiales en DRET en el contexto de los acuerdos de La Habana: planificadores y diseñadores de políticas públicas, personal administrativo, profesionales, técnicos y líderes rurales, en la EC.

Las actividades propuestas dentro de la línea especial de financiación de programas y proyectos de investigación deberán tener participación activa de las comunidades, tanto en la identificación de los problemas más relevantes en sus territorios, como en el desarrollo de los proyectos/programas. Igualmente, deberá tenerse en cuenta un adecuado balance entre los aspectos técnicos, sociales y culturales, para lo cual la participación de las ciencias humanas es fundamental.

Respecto a tecnologías adecuadas para la agricultura campesina se debe tener presente que los sistemas de manejo agrotecnológico (SMA) deben adecuarse a las características de las tierras (condiciones biofísicas y ecológicas) y a las condiciones sociales y culturales, incluyendo conocimiento y técnicas de manejo, y estrategias productivas generadas en los mismos territorios. Esto es válido ya que las propuestas de modernización de la agricultura campesina se han enfocado hacia usos productivistas (altos rendimientos) y extractivos, con SMA alta-

mente intensivos en capital, mecanización e insumos (agroquímicos, híbridos y transgénicos). Esto excluye otras formas de producción y de usos de la tierra cuyas condiciones biofísicas, sociales y culturales no permiten esos sistemas.

Hay otros tipos de SMA que posibilitan el aprovechamiento de muchos ecosistemas, por ejemplo, los del trópico bajo, empleados por los indígenas, raizales, afrodescendiente o los de muchos campesinos basados en el manejo de la diversidad, o los propuestos por la agroecología, entre otros, basados en el entendimiento del funcionamiento de los agroecosistemas como vía para la sostenibilidad ambiental, social y económica. Al incluir estos SMA dentro de los referentes para determinar la capacidad máxima del uso de la tierra y los conflictos de uso, no solo se amplían las posibilidades de aprovechar la dimensión biofísica de los territorios, sino también y, más importante, las dimensiones sociales y la diversidad cultural (Vélez y Gastó 1999; Meeus *et. al.*, 1988; Tosi, 1972). Dentro de este enfoque se debe disponer de metodologías que permitan:

- i. Identificar la capacidad de los territorios para acoger tecnologías sin degradarse o subutilizarse (receptividad tecnológica). El siguiente espacio de análisis (figura 7.1) ilustra cómo lograr este propósito; la intensidad tecnológica (IT) hace referencia al tipo y grado de artificialización de la unidad de análisis (cuencas, predios, agroecosistemas, etc.) y es función del sistema de manejo agrotecnológico, de las metas del agricultor, de aspectos culturales (por ejemplo, cómo se percibe la naturaleza y la dialéctica que establece con ella), etc.

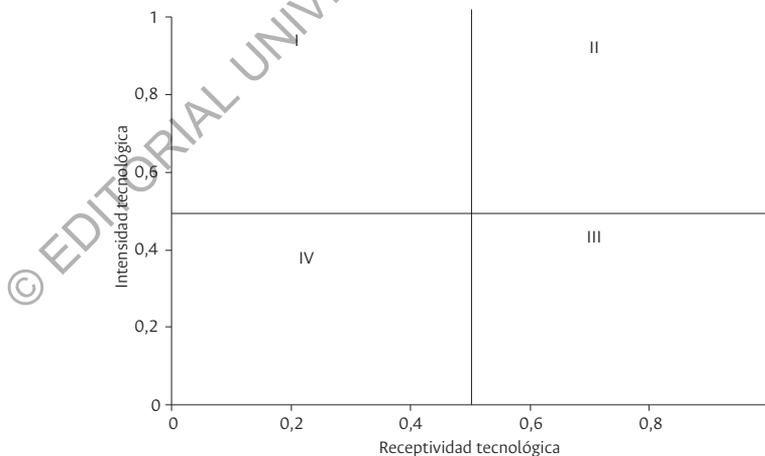


Figura 7.1

Espacio de análisis de la sostenibilidad y vulnerabilidad.

Fuente: adaptado de Vélez y Gastó (1999).

En esta figura la RT se refiere a la cantidad y al tipo de tecnología que puede ser aplicada a la unidad de análisis como aportes y estructuras de artificialización para afectar la producción sin deteriorar su sustentabilidad. La RT es función de las condiciones biofísicas de la unidad de análisis (Vélez y Gastó, 1999).

En los cuadrantes I y IV se ubican las unidades de análisis con la menor RT o de menores condiciones productivas, por tanto, las opciones de las unidades de análisis para acoger diferentes tipos de tecnología en diferentes grados de intensidad tecnológica (IT), sin que se deteriore su capacidad productiva, son muy limitadas. Sin embargo, en el cuadrante I se aplican tipos e intensidades tecnológicas adecuadas para dichas restricciones, es decir, que en medio de las restricciones se da el manejo productivo más sostenible posible. En tanto que, en el cuadrante IV, se aplican tipos e intensidades tecnológicas que están degradando la unidad de análisis.

En los cuadrantes II y III se ubican las unidades de análisis con la mayor RT o de mejores condiciones productivas, por lo tanto, las unidades de análisis tienen pocas o ninguna restricción para acoger diferentes tipos de tecnología en diferentes grados IT sin producir deterioro en su capacidad productiva. Sin embargo, en el cuadrante IV se hace una subutilización del potencial productivo de la unidad de análisis.

- ii. Análisis de sostenibilidad económica y ambiental. En la figura 7.2 se ilustra cómo lograr este propósito (Vélez, 2007); los sistemas productivos quedarán ubicados en alguno de los cuadrantes, lo cual permitirá analizar sus implicaciones ambientales, económicas, sociales y culturales, es decir, la sustentabilidad del sistema. Por ejemplo:

Los sistemas ubicados en el cuadrante A, altos costos de producción y bajos rendimientos, son sistemas no sustentables, su rentabilidad es baja y pueden generar pérdidas, lo que puede ocasionar que el sistema no continúe o que sea un sistema integrado a una propuesta de vida (por ejemplo, lúdica).

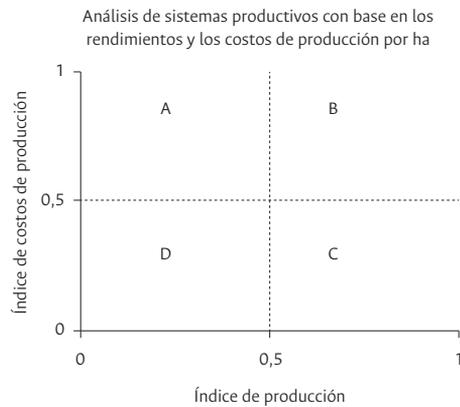


Figura 7.2

Espacio de análisis de sostenibilidad económica y ambiental.

Fuente: Vélez (2010).

Los sistemas ubicados en el cuadrante B, altos costos de producción y altos rendimientos, corresponde a sistemas integrados a propuestas de agricultura convencional de revolución verde, de altos insumos y fuerte impacto ambiental. Son sistemas de alta vulnerabilidad, tanto por constituir sistemas altamente artificializados susceptibles a riesgos biofísicos (heladas, enfermedades, sequías, etc.) y también por estar completamente sometidos a la dinámica de los mercados, la comercialización y el capital.

Los sistemas ubicados en el cuadrante C, bajos costos de producción y altos rendimientos, son sistemas sustentables. Estos sistemas reflejan la implementación de tecnologías alternativas que no pasan por el mercado, generalmente desarrolladas de manera endógena y autónoma, o de tecnologías tomadas de los centros de desarrollo tecnológico o de otros agricultores, pero recreadas y adecuadas a las condiciones locales. El impacto ambiental es bajo, la rentabilidad es mayor y son más flexibles frente a las dinámicas del mercado y el capital ya que pueden salir y entrar de ellos con relativa facilidad sin poner en riesgo su continuidad; también son menos vulnerables a las condiciones biofísicas, ecológicas, socioeconómicas y culturales.

Los sistemas ubicados en el cuadrante D, bajos costos de producción y bajos rendimientos, son altamente vulnerables. Generalmente corresponden a sistemas muy empobrecidos económica o biofísicamente, con baja disponibilidad de recursos y oportunidades; su producción fundamentalmente es para el autoconsumo.

Ciencia, tecnología e innovación (CT-I) en programas especiales de desarrollo con enfoque territorial: una aproximación jerárquica

Para abordar los asuntos de CT-I en los programas especiales de desarrollo con enfoque territorial que plantea el Acuerdo 1, se requiere un análisis jerárquico (figura 7.3). En cada uno de estos niveles se deben identificar las variables y el grado de detalle (escala) en el que se debe trabajar; cuando se asume la región o la cuenca como unidad de ordenamiento, tiene que establecerse un enfoque y una metodología que permita que los impactos deseados se produzcan en los niveles jerárquicos menos complejos como la vereda o el predio (finca). Pero también se debe tener en cuenta que cuando se está trabajando en estos niveles (parcela, predio) debe hacerse en concordancia con lo que se pretende en el nivel jerárquico de mayor complejidad (cuenca o región).

Los diferentes niveles jerárquicos o escenarios de trabajo en un enfoque territorial requieren marcos teóricos, conocimientos y destrezas disciplinarias e integradoras. Este ordenamiento jerárquico debe ser construido progresivamente, de manera orgánica, no sobreponiendo un nivel sobre el otro, sino construyendo el siguiente nivel a partir del anterior; cada nivel debe tener su momento de estudio.

Se debe identificar, además, el o los niveles específicos en los cuales se debe concentrar el trabajo, dentro de la ley de los tres niveles mínimos de análisis (Hart, 1985), ya sea la vereda, la Junta de Acción Comunal (JAC) o alguna otra organización de base o asociación. Sin embargo, se deben incluir otros niveles como los Comités Asesores de Desarrollo Municipal, las UMATAS a nivel municipal y las secretarías de agricultura, de educación y de salud a nivel departamental. Este ordenamiento jerárquico permite concretar, de manera coherente, en los niveles menos complejos lo que se propone en los niveles de mayor complejidad. De igual manera, permite tener claro en los niveles de mayor complejidad lo que se debe hacer para viabilizar lo que se está haciendo en los niveles de menor complejidad.

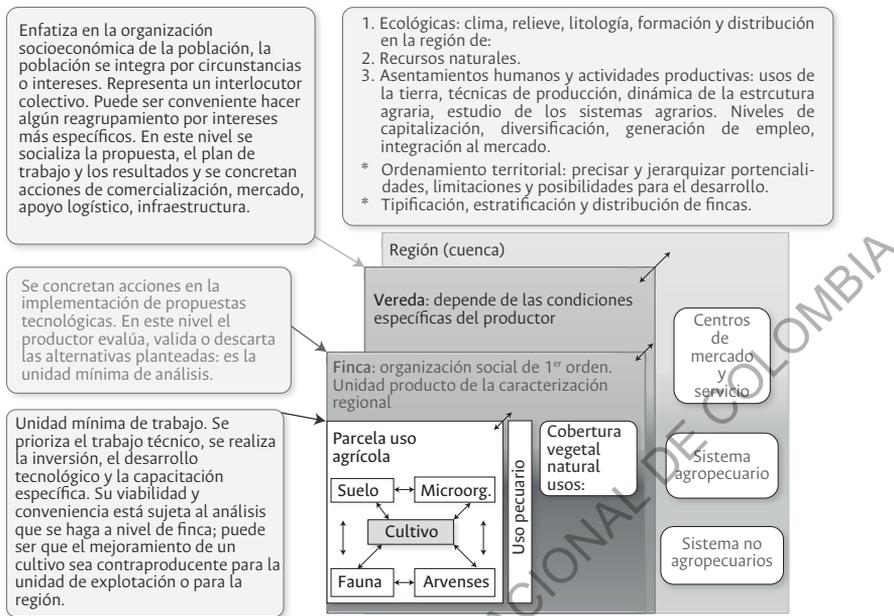


Figura 7.3
Enfoque jerárquico para el análisis territorial.
Fuente: Vélez (2004).

Conclusiones

El Acuerdo 1 de La Habana y los documentos de la Misión Rural priorizan las economías campesinas, familiar y comunitaria. No obstante, estos términos requieren precisiones conceptuales. El Gobierno nacional debe acoger definiciones estándar que reconozcan la relevancia de esas economías para el desarrollo nacional y que guíen las respectivas políticas públicas.

Los desarrollos en CT-I para las economías campesina, familiar y comunitaria deben ser participativos y corresponder a las particularidades de los respectivos territorios.

Asimismo, el proceso de paz y el desarrollo rural deben ir de la mano con el fortalecimiento del sistema nacional de CT-I. Esto exige voluntad política del Gobierno nacional y asignación adecuada de recursos. En ese fortalecimiento de CT-I, las universidades deben ejercer su liderazgo, promoviendo y realizando la investigación y el desarrollo tecnológico con enfoque territorial que demanda el medio rural.

Propuesta

Se recomienda crear un plan de formación continua en ciencia, tecnología e innovación (CT-I) para programas especiales de DRET en cumplimiento de los Acuerdos de La Habana, dirigido a los diferentes actores que intervendrán, incluyendo planificadores y diseñadores de políticas públicas, personal administrativo, profesionales, técnicos y líderes rurales. Este programa sería liderado por la Universidad Nacional de Colombia, en cabeza del Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural, y las temáticas serían:

- ♦ Identidad de las formas de producción campesinas (FPC).
- ♦ Metodologías para el análisis y selección de los sistemas de producción pertinentes para un desarrollo con enfoque territorial.
- ♦ Aproximación de multiniveles (jerárquica) o escala-dependiente para el diseño e implementación de los programas especiales de desarrollo con enfoque territorial.
- ♦ Educación – extensión para un DRET.

Referencias

- Departamento Nacional de Planeación de Colombia - DNP. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Hart, R. (1985). *Agroecosistemas: conceptos básicos sobre sistemas*. Costa Rica: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE.
- Mesa de Conversaciones. (2014). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Meeus, J., Van der Ploeg, J. D. y Wijermans, M. (1988). Changing agricultural landscape in Europe: continuity, deterioration or rupture?. IFLA Conference. *The Europe Landscape: "Changing agriculture, change landscape"*. Rotterdam, Holanda.
- OCyT. (2015). *Indicadores de ciencia y tecnología, Colombia 2014*. Bogotá: Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.
- OECD. (2015). *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. París: OECD Publishing.
- Tosi, J. (1972). *Una clasificación y metodología para la determinación y levantamiento de mapas de la capacidad de uso mayor de la tierra en Colombia*. Proyecto UNDP/SF-FAO. Col. 16. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Vélez, L. D. y Gasto, J. (1999). Metodología y determinación de los estilos de agricultura en escala predial. *Ciencia e Investigación Agraria*, 26(2), 75-100.

Vélez, L. D. (2015). *Adaptabilidad y persistencia de las formas de producción campesinas*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Vélez, L. D. (2010). *Notas del curso de frijol*. Medellín: Departamento de Ciencias Agronómicas, Universidad Nacional de Colombia.

Vélez, L.D. (2004). El paradigma científico de las ciencias agrarias: una reflexión. *Rev. Nacional de Agronomía Medellín*, 57(1), 2145-2160.

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Educación y extensión para el medio rural en el contexto de paz en Colombia

*Jorge Eduardo Parra R., Heliodoro Argüello Arias, Jorge Eduardo Díaz Avendaño y Fabio R. Leiva**

Introducción

Los planes para ofrecer mejores bienes y servicios públicos del Acuerdo 1 de la agenda del actual proceso de paz destacan la necesidad de mejorar la educación rural en todos los niveles y la asistencia técnica agropecuaria (extensión) (Mesa de Conversaciones, 2014). Estos dos aspectos presentan grandes debilidades en Colombia y son cruciales para garantizar el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación” (Ley 1753 de 2015), se “asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo” (DNP, 2014, p. 1). Esto, entre otras, obedece al reconocimiento por parte del Gobierno nacional de graves deficiencias en nuestro sistema educativo, como la ocurrida a los estudiantes colombianos en las pruebas Pisa¹.

En este tema, la Misión Rural (DNP, 2015) muestra que una de las mayores carencias de la población rural en cuanto a la inclusión social se da en materia educativa con enormes desventajas frente a la población urbana, en aspectos como analfabetismo, grado de escolaridad y deficiencias en calidad. Adicionalmente, según el Tercer Censo Nacional Agropecuario de 2014 (DANE, 2015), menos del 10 % de los productores tienen acceso a servicios de asistencia técnica.

En este capítulo se presentan propuestas para implementar planes pertinentes de educación y de extensión con enfoque territorial en el marco del actual proceso de paz en Colombia. El tema se aborda principalmente desde

* Jorge E. Parra es profesor jubilado, miembro del Grupo de Investigación y Gestión en Desarrollo Rural. Heliodoro Argüello es profesor titular de la Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional, sede Bogotá. Jorge E. Díaz es ingeniero agrónomo de la misma institución. Fabio R. Leiva es profesor titular de la misma Facultad y director del CPDR.

1 Ver Colombia, en el último lugar en nuevos resultados de pruebas Pisa (9 de julio 2014).

el papel de las universidades como analistas del desarrollo rural, pero también como actores que deben repensar la manera como cumplen sus funciones misionales de educación, investigación y extensión, con el fin de lograr mayor liderazgo y pertinencia, particularmente en la actual coyuntura.

Educación y desarrollo rural con enfoque territorial

El primer punto de la agenda de los diálogos de paz resalta la necesidad de mejorar la educación y extensión rural en todos sus niveles. En educación se propone “brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales”; se hace énfasis en articular la educación técnica, tecnológica y superior con las necesidades del sector productivo, y promover “la permanencia productiva de los jóvenes en el campo”, con garantía de condiciones dignas para estudiar (FARC-EP, Gobierno de Colombia, 2014, p. 14). Además, se propone fortalecer los programas de educación para la democracia y promover la cultura de la paz, la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y el pluralismo.

La Misión Rural subraya que la educación es una de las más graves carencias de la población rural con una enorme brecha frente a la urbana. La problemática tiene que ver con la cobertura y con la calidad educativa. En cuanto a la cobertura, la Misión cita diferentes fuentes, entre estas el Tercer Censo Nacional Agropecuario, para mostrar cómo el nivel de analfabetismo es 3 veces superior al urbano, con un 17,4 % de analfabetas en la población de 15 años o más, que reside en las unidades productivas. La mayoría de esa población apenas tiene primaria completa (5,1 años) y solo el 5,1 % de la población de 17 años o más tiene un título de educación superior (DNP, 2015).

Para abordar el tema educativo en el medio rural, es necesario entender el DRET, no como una nueva manera de “jugar” sino como un nuevo “juego” basado en la participación, la autonomía y la autogestión; la implementación de este modelo exige contar con capacidades, conocimientos y disposición de los habitantes rurales y de los actores encargados de la gestión pública, tanto para superar viejos problemas del desarrollo rural (solución autónoma de conflictos, articulación a los mercados, organización, planeación participativa, entre otras), como para enfrentar los desafíos que propone la nueva ruralidad: nuevas funciones, nuevas oportunidades (Parra, 2015). Además, se requiere autonomía, producto de su capacidad de decisión, de concertación, de contextualización, de emprendimiento económico, social y político, que les lleve a una mayor y mejor participación y capacidad de gestión; saber qué hacer y cómo hacerlo requiere

pensamiento sistémico, implica saber planificar, organizar, priorizar, evadir, relacionarse, negociar, liderar; saber actuar solo y en equipo, y en contexto.

DRET, nueva ruralidad y sus retos

Discutir sobre el tipo de educación, para buscar un desarrollo rural participativo, integral y sistémico, demanda comprender lo rural más allá del concepto predominante que lo identifica con la actividad económica agropecuaria. Este enfoque, que considera al individuo junto con sus aspiraciones, expectativas y posibilidades, coincide también con la visión de una nueva ruralidad, que reconoce y asigna a los territorios rurales nuevas funciones, lo que significa nuevas posibilidades, pero también nuevas exigencias. La prestación de servicios en creciente demanda como los ambientales, de transformación, de mercadeo diferenciado, de productos limpios, de turismo rural, entre otros, constituyen alternativas de diversificación de la actividad rural que posibilitan el emprendimiento, pero que exigen nuevos perfiles cognitivos, ocupacionales y actitudinales en los habitantes rurales (Parra, 2006).

Un proyecto de DRET debe superar desafíos complejos que tienen que ver con conflictos sociales, políticos, económicos y ambientales, entre otros; la competitividad y el desarrollo de un sector o de una región son procesos evolutivos de superación de esos conflictos. La articulación a un mundo globalizado exige mayor conocimiento del entorno, de la competencia, de nuevos clientes y mercados; exige la necesidad de hacer alianzas, de una reconversión tecnológica y productiva, planeación y prospección.

Es un desafío no solamente para la agricultura empresarial; la modernización de una economía campesina que tiene ventajas comparativas y que quiere articularse a ciertos nichos del mercado que muestran las tendencias mundiales, debe superar desafíos semejantes. La población rural en particular, actor principal de todos los procesos aquí mencionados, requiere suplir mayores necesidades para su empoderamiento; para esto es necesario buscar mayor coherencia en las acciones de la política, “[...] implica pasar de una concepción de la ciudadanía como receptora de las acciones del Estado, a una ciudadanía que prioriza, define y ejecuta las acciones que le afectan directamente” (DNP, 2014, p. 1).

Un proceso de desarrollo rural acorde a los desafíos contemporáneos debe cumplir con una serie de atributos que se discuten en esta contribución: (1) La capacidad de satisfacer las necesidades básicas; (2) la soberanía alimentaria de las familias y las comunidades; (3) la autonomía en la toma de decisiones; (4) la capacidad

de gestión y la consolidación organizativa; (5) la cohesión identitaria y cultural; (6) la existencia de relaciones de equidad de género y entre la población; (7) la apropiación y gestión de su territorio; (8) la existencia de relaciones sólidas de convivencia, reciprocidad, cooperación, confianza y solidaridad; (9) la perspectiva de sustentabilidad, y (10) Construcción de capacidad de adaptación a los cambios mediante la reducción de la incertidumbre (Ramírez, 2014, p. 8).

Esos atributos dependen de un decidido compromiso y de capacidades producto de una educación que motive y prepare para ello.

Educación básica y DRET

Aprovechar las nuevas posibilidades y superar los desafíos emergentes y esos viejos problemas demanda trabajar en el fortalecimiento de las capacidades, conocimientos y actitudes necesarias como propósito prioritario de una educación pertinente.

La dinámica en una sociedad y una economía basada en el conocimiento y el aprendizaje se manifiesta a través de cuatro aspectos fundamentales como:

- ♦ *Importancia del conocimiento como factor de crecimiento*, en donde la educación es el proceso clave siempre y cuando esté orientada al desarrollo del “aprender a aprender”.
- ♦ *Desarrollo de procesos de apropiación social del conocimiento*, en donde la sociedad, los individuos u organizaciones se apropian del conocimiento que se convierte en un “bien público”, que al acumularse e interrelacionarse permiten a las instituciones, organizaciones públicas o privadas, responder a las oportunidades y desafíos que el entorno les ofrece.
- ♦ *La capacidad de generar procesos dinámicos de aprendizaje social* para crear o fortalecer competencias en las personas, comunidades o regiones que les permite saber actuar sobre el contexto de manera exitosa.
- ♦ *La Gestión Estratégica del Conocimiento por medio de un pensamiento estratégico y prospectivo* que tenga por objetivo orientar los esfuerzos en el proceso de generación del conocimiento y del cambio social y organizacional para desencadenar procesos sustentables de desarrollo.

Lo anterior significa que, no solo hay que desarrollar alta tecnología, sino también aumentar la capacidad de las personas e instituciones en la adquisición, generación, difusión y uso del conocimiento más efectivamente para producir desarrollo social y crecimiento económico (Peluffo y Catalán, 2002, p. 11).

La formación de un individuo autónomo, proactivo, emprendedor y solidario, requiere profundas transformaciones del sistema educativo en sus distintos componentes: propósito y estructura del sistema, estrategia pedagógica, actores participantes, rol de esos actores, métodos de evaluación, y formación de los docentes y directivos.

La educación no ha estado adecuadamente articulada a los planes de desarrollo rural, ya que el enfoque predominante de tipo sectorial ha considerado solamente temas que maneja la cartera agropecuaria. Se espera que la educación sea el principal motor del desarrollo, sin embargo, se reconocen falencias importantes:

El sistema educativo colombiano afronta retos en cuanto a desarrollo de competencias y cierre de brechas para construir una sociedad más equitativa y con igualdad de oportunidades (DNP, 2014, p. 35).

El país requiere un sistema de formación que permita a los estudiantes no solo acumular conocimientos, sino saber cómo aplicarlos, innovar, y aprender a lo largo de la vida para el desarrollo y actualización de sus competencias... que faciliten los procesos de transformación cultural y actitudinal necesarios para el avance del país en aspectos sociales, ambientales, institucionales, y para el establecimiento de una paz sostenible”. (p. 39).

Según el Plan sectorial educativo 2010-2014:

Las pruebas Saber indican que el 67 % de los establecimientos educativos de la zona rural se ubican en las categorías muy inferior, inferior y bajo, mientras que en la zona urbana este porcentaje es de 44 %. [...] los desempeños de los docentes de las zonas rurales son inferiores a los de las zonas urbanas, que oscila entre 5 y 10 puntos. (Ministerio de Educación, 2010, pp. 26-27).

El problema es reconocido, sin embargo, la identificación de todas las causas y, por ende, la formulación de las propuestas de política, no corresponden completamente con dicha importancia. La falta de enfoque sistémico en el análisis y de reconocimiento más concreto y más democrático sobre el papel del individuo en un proceso de desarrollo autónomo son, tal vez, las razones de las falencias en esos diagnósticos. Por otro lado, ha sido una educación predominantemente transmisionista, que ve al estudiante como objeto en quien se deposita conocimiento. “Uno de los principales retos en materia de calidad educativa es trascender de la apropiación de contenidos académicos al desarrollo de competencias para la vida” (Ministerio de Educación, 2010, p. 46). El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 priorizó como competencias

básicas las competencias en matemáticas, lenguaje y ciencias; es un esquema de competencias disciplinares diferente al que propone la UNESCO, que define como competencias básicas las competencias interpretativa (conocer, relacionar, identificar causas y efectos), comunicativa (interactuar con los demás), argumentativa (justificar el conocimiento, dar razones), propositiva (nuevas soluciones, nuevas lecturas) y valorativa (saber ser, saber vivir).

Sobre los modelos pedagógicos podemos decir también que ha sido una educación *teoricista* o *ideista*, memorística y descontextualizada que da más valor a la “pureza” y origen del concepto que a su significado y relación con la realidad, de tal manera que el conocimiento no se relaciona necesariamente con la solución de problemas, lo cual crea una inconveniente disyunción de lo académico y el mundo real. Aunque pocos lo reconocen, es un modelo platónico que desprecia el contacto con la realidad como fuente de aprendizaje, lejos de los modelos aristotélico y cartesiano. Si bien se ufana de ser científicista, desaprovecha las posibilidades del método mismo para que, en la práctica cotidiana, se ayude a formar una mente crítica, creadora y propositiva. Puede afirmarse que es una educación que utiliza el conductismo como modelo pedagógico predominante; al estudiante se le indica qué hacer y cómo hacerlo, corresponde a un esquema asistencialista que niega la realidad y las posibilidades de cada quien.

Las áreas disciplinarias de mucha importancia dentro de las ciencias humanas han sido debilitadas; lógica no formal, epistemología, filosofía y psicología. Los temas que no han sido incluidos en la formación básica y que hoy se reconocen como necesarios son el pensamiento sistémico, complejo y estratégico, componentes de las capacidades contextualizadora, valorativa y de concertación, entre otros. En el modelo actual del país, se pretende que la educación rural sea más técnica. Con seguridad se requiere que la educación incluya el componente de instrucción para el trabajo, pero con la promoción de las escuelas de formación técnica se puede caer en una cultura educativa que atente contra la formación integral y se convierta en una nueva forma de discriminación.

Si bien la formación humanista y para el trabajo preparan simultáneamente para la vida, quienes lo proponen como alternativas divergentes caen en un error de ingenuidad: el humanismo utópico que niega la técnica y el materialismo pragmático que le confiere todo a la tecnología. El manifiesto *Unas humanidades con futuro*, promovido por profesores de distintas disciplinas con el impulso del Instituto de Estudios Catalanes y la Facultad de Teología de Cataluña, constata que los estudios humanísticos han ido perdiendo

protagonismo debido a factores sociopolíticos y económicos. Pero las razones últimas se encuentran “en una crisis más general del saber, también del saber científico, a menudo valorado solo por sus aplicaciones prácticas y sin que se le relacione con la pregunta por el sentido” (Manifiesto “Unas humanidades con futuro”, 2014).

Este tipo de educación forma individuos con alta dependencia, poca iniciativa y curiosidad, con más expectativa que motivación y compromiso; justo lo opuesto a las necesidades de un desarrollo incluyente, democrático, participativo y autónomo. La educación que busque el desarrollo de habilidades y comportamientos necesarios o convenientes producto del acuerdo social enfrenta unos retos que rompen con el esquema tradicional de educación orientada a la acumulación de conocimiento. Un cambio en la educación tiene que ver, entre otros, con aspectos como:

1. El saber hacer del docente: cuando se trata de desarrollar capacidades, el maestro como cogestor de un proyecto de formación debe saber trabajar por objetivos y saber formular estrategias para el logro de los mismos.
2. Transformar el esquema transmisionista a una combinación ecléctica de distintos modelos pedagógicos; la praxis muestra posibilidades importantes como generadora racional de capacidades: conocimientos, habilidades y conductas.
3. El maestro que quiera enseñar a sus alumnos a contextualizarse ha de tener él mismo esa capacidad; tanto para él como para sus alumnos la realidad del territorio es su mejor laboratorio; los distintos actores territoriales deberían ser aliados de un aprendizaje colaborativo que beneficia a todos.
4. Los sistemas de evaluación son excelentes promotores de cambios; investigación profunda sobre modelos de evaluación de competencia se hace necesaria (Parra, 2010).

La educación superior y el DRET

Los formuladores de las políticas públicas y los promotores de desarrollo que se desempeñan en instituciones oficiales y privadas son sin duda actores claves del desarrollo. De los formuladores de política se espera, por ejemplo, pensamiento sistémico, contextualización de la realidad regional, sectorial e institucional, pensamiento estratégico y complejo. De los promotores del desarrollo se espera también capacidad concertadora, de gestión, liderazgo, pensamiento procesual, entre otros.

Otro componente muy importante del sistema educativo que tiene que ver con el desarrollo rural lo constituyen las universidades que forman a los profesionales que inciden en el sector productivo rural en todas sus dimensiones.

Los profesionales universitarios tienen una oportunidad privilegiada para desempeñar el rol de agentes de cambio. Son los que diseñan y ejecutan las políticas en los países y toman las decisiones en las instituciones vinculadas al desarrollo, sin embargo [...] esos profesionales presentan debilidades que se traducen en desconocimiento de la complejidad rural, segmentación disciplinaria en su análisis, desvalorización de las formas de vida en el campo y desconocimiento de modelos de intervención en las distintas comunidades rurales (Amtmann, 2000, p. 5).

Para Morin (2000) la perspectiva disciplinaria que caracteriza a la educación superior constituye más una barrera que un puente para comprender los sistemas rurales, que son el resultado de la coevolución entre subsistemas sociales, económicos, culturales y ambientales. La disciplinariedad dificulta apreciar el contexto y la complejidad de los procesos; al igual que en la educación básica los docentes universitarios con frecuencia desconocen la problemática rural en sus diferentes dimensiones y bajo contextos complejos y diversos. A lo anterior se suman las deficiencias en formación pedagógica de los docentes universitarios.

Es justo resaltar la intención del Ministerio de Educación en el Plan Sectorial 2010-2014 de transformar la calidad en educación sobre la definición de competencias en educación superior, cuya meta era que “al finalizar el cuatrienio se hayan definido las competencias específicas para el 70 % de los programas por área del conocimiento” (DNP, 2014, p. 38). Esta meta fue alcanzada en buena parte en los programas de Ingeniería Agronómica y de Veterinaria y Zootecnia, en los cuales el ICFES contó con el apoyo de la Asociación Colombiana de Facultades con programas de Ingeniería Agronómica y Agronomía (ACOFIA), y de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia (ASFA-MEVEZ) en el diseño de las pruebas SABER PRO. No obstante, algunas facultades que ofrecen estas carreras parecen prestarles poca importancia a esas pruebas.

Tener competencia para educar en competencias significa conocer, comprender, proponer soluciones para contextos reales, de manera que se ponga la disciplina a ese servicio y se relacione con otras. Es decir, el docente debe tener competencia contextualizadora y, a su vez, debe saber promoverla en sus alumnos. De esto deberán encargarse las universidades y escuelas pedagógicas, ajustar sus programas y sus metodologías pedagógicas, de tal manera que sirvan como modelos a seguir en el ejercicio docente. El currículo en las universidades pedagógicas y en las escuelas de normalistas debería incluir áreas

específicas y obligatorias de pedagogía de la autonomía, del pensamiento complejo, del pensamiento sistémico, del manejo del conflicto y la incertidumbre (pensamiento estratégico). La profundización disciplinar, debería incluir una mirada a los aportes que la disciplina ofrece a la solución de problemas en distintos contextos.

Posibles soluciones para la educación rural con enfoque territorial

Además de los planteamientos ya hechos en este capítulo, es importante revisar otras propuestas que apuntan a resolver la problemática educativa en el medio rural. Por ejemplo, en términos de cobertura, la Misión Rural propone un programa de Analfabetismo Cero en las zonas rurales para garantizar que todos los jóvenes rurales tengan como mínimo 11 años de escolaridad obligatoria en 2030. Además, una educación pertinente y de calidad que facilite la inclusión productiva e incentive la creatividad y la innovación; que asegure la competitividad en las actividades productivas rurales y busque que la educación sea un verdadero instrumento de movilidad social (DNP, 2015).

Se requiere impulsar una política educativa rural que logre una mejora en la capacidad de emprendimiento social, económico y ambiental, que incluya elementos de pensamiento complejo, pensamiento estratégico y pensamiento sistémico y el desarrollo de competencias de contextualización, gestión, decisión, concertación y asociatividad. En esta dirección, la Misión Rural propone trabajar en un currículum de educación secundaria y media en la zona rural que incorpore componentes de seguridad alimentaria y proyectos pedagógicos productivos que fomenten las capacidades asociativas, los emprendimientos y la formulación de proyectos productivos apropiados para los distintos territorios. En educación técnica, tecnológica y profesional, se plantea profundizar en iniciativas que faciliten el acceso de la población rural a la oferta de cursos del SENA y de los Centros Regionales de Educación Superior (CERES), articular la educación media a la técnica, promover programas virtuales y a distancia de formación y construir nuevas sedes territoriales de las universidades públicas (DNP, 2015).

Se recomienda hacer reformas importantes en los exámenes de Estado de manera que indiquen cambios trascendentes en los objetivos de la educación, en la pedagogía, en la gestión educativa, en la formación de los docentes, en la participación de otros actores y en la superación del autismo que ha caracterizado al sector educativo. Al respecto, la Misión Rural reconoce la importancia de la meritocracia en el caso de becas y apoyos, pero destaca las desventajas de

los estudiantes del campo, por lo cual proponen que pruebas estándar como el ICFES identifiquen a los estudiantes meritorios teniendo en cuenta su contexto.

Dentro de este marco, el rol de las políticas del Estado en un programa de DRET en educación sería facilitar e incentivar la iniciativa de autoridades, directivos y docentes en las instituciones educativas y entes territoriales; generar escenarios y propiciar encuentros para el diálogo y la participación de distintos estamentos de la sociedad; promover la transformación de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) en pedagogía y contenidos; impulsar la investigación sobre modelos pedagógicos innovadores; garantizar recursos, regular y monitorear el proceso y asegurar los resultados.

Es necesario considerar la viabilidad de esa política y esto hace referencia a la superación de las dificultades institucionales, individuales y de gestión pública para implementar propuestas educativas innovadoras bajo las condiciones actuales. Una política educativa con enfoque territorial debe ser diferenciada, según las categorías de ruralidad, la demanda existente y la densidad poblacional, esto implica una importante labor del Ministerio de Educación Nacional, en términos de estándares mínimos de calidad y seguimiento a la calidad de los programas, verificación de la pertinencia de los programas educativos, capacitación de docentes de las instituciones educativas rurales, evaluación y puesta en práctica de nuevos modelos pedagógicos.

Extensión rural basada en la comunidad local: una estrategia para el desarrollo rural

El Acuerdo 1 de La Habana plantea mejorar el servicio de asistencia técnica agropecuaria (extensión), que sufre actualmente de una gran debilidad (DNP, 2015). En ese Acuerdo se propone un plan de extensión de carácter participativo para estimular la innovación y mejorar la sostenibilidad de la economía campesina, familiar y comunitaria (incluye promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas como recursos soberanos de la nación y estricta regulación de los transgénicos). Igualmente, “se acordó fortalecer y promover la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico, para el sector agropecuario en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.” (FARC-EP, Gobierno de Colombia, 2014, p. 15).

Problemática del sector agropecuario y extensión

La agricultura está intrínsecamente relacionada con los grandes desafíos de orden mundial; erradicar la pobreza en todas sus formas, garantizar una vida

saludable y promover el bienestar humano, poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, garantizar la disponibilidad y la gestión del agua, fomentar el desarrollo sustentable, el empleo pleno y productivo, así como combatir el cambio climático y sus efectos, son asuntos que comprometen a la agricultura con la humanidad (Huylbroeck *et al.*, 2007).

No obstante, la situación del agro colombiano es paradójicamente precaria y alarmante. El paro agrario y popular del año 2013 fue la expresión sintomática más visible de esta situación (MIA, 2013); la movilización de los productores agropecuarios permitió que el país conociera la crisis por la que atraviesa la agricultura colombiana y, en especial, las dificultades que afrontan los campesinos. Las exigencias planteadas (capítulo 2 de esta publicación) representan un conjunto de aspiraciones legítimas y marcan el derrotero del deber ser de las políticas públicas y programas del sector.

Merecen atención especial las exigencias referidas a los temas de precios de insumos y a la falta de fomento a la producción limpia y agroecológica; el primer aspecto porque el escalamiento de los costos de producción es uno de los principales problemas que afecta la economía campesina y de los pequeños productores rurales. Aunado a esto, existen dificultades de comercialización y problemas de competitividad, relacionadas con la dinámica fluctuante de los precios en el mercado, carencia de infraestructura social y productiva en el campo, y falta de innovación tecnológica. El segundo aspecto, dado que el uso intensivo de agroinsumos de síntesis encarece los costos de producción y ponen en riesgo la calidad ambiental y la de los alimentos (Leiva, Fuentes y Guaitero, 2012; Leiva, Lozano y Correa, 2012).

Muchas de las dificultades del sector provienen de una marcada debilidad institucional y de gobernabilidad de los asuntos agropecuarios, así como de la ausencia de una política pertinente de extensión rural. Como un reflejo de lo anterior, vale la pena subrayar que Colombia es un país de referencia en el mundo tanto por las enormes cantidades de fertilizantes y pesticidas usados por unidad de área cultivada, como por los altísimos precios de los insumos. Según el Banco Mundial (2013), el país sobresale como el segundo de la región, después de Costa Rica, con el mayor consumo de fertilizantes en términos de volumen (kilogramos) por hectárea de tierra cultivable, lo cual significa que el país utiliza 5,8 veces el promedio latinoamericano, comparado con el 2010, que fue del orden de 84,2 Kg por hectárea de área cultivable.

En cuanto al consumo anual de plaguicidas, Colombia reportó un incremento del 37,9 % entre 1997 y 1998. En el año 2000 se aplicaron un total de 151 686 toneladas, y para el 2010 Colombia hizo parte del grupo de países con

un uso superior a 10 toneladas de ingrediente activo de plaguicidas por cada 1.000 hectáreas (Banco Mundial, 2013). Sin lugar a duda, el tema de las excesivas cantidades de insumos usados en la producción es un tema directamente relacionado con la extensión rural y en particular con la asistencia técnica agropecuaria. Esta tesis se confirma con lo revelado por el avance de resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario, el cual encontró que para el año 2013 tan solo los productores del 9,6 % de las unidades productivas agropecuarias en el país recibieron asistencia o asesoría técnica para el desarrollo de las actividades agropecuarias; es decir, la asistencia técnica en el país es realizada por las empresas que comercializan insumos agropecuarios; algunas de estas, en su interés de aumentar ventas, han orientado a los desinformados agricultores hacia el alto consumo de esas sustancias. Se destaca que el uso intensivo de agroquímicos conduce a un incremento considerable de los costos de producción, sin que esto se traduzca en mejoras en los rendimientos de los cultivos.

En este contexto, es necesario realizar un análisis de las políticas de extensión rural y asistencia técnica agropecuaria que permita generar propuestas para mejorar las condiciones productivas de los campesinos en Colombia.

Algunas consideraciones acerca de la extensión

Una característica de los problemas a enfrentar en lo rural es la presencia de un alto grado de incertidumbre y de oposición inteligente (conflicto). Estas dos características hacen necesario desarrollar una forma de actuar y de pensar para afrontarlas, tanto en los habitantes rurales como en los profesionales que los acompañan. Proyectos en los que es necesario considerar el medio ambiente, el mercado, la competencia o los diferentes intereses de los actores que intervienen en los procesos de la producción, la comercialización, la organización, etc., son ejemplos de esas situaciones en las que la incertidumbre y la oposición inteligente son factores a considerar en forma prioritaria al tomar decisiones. Otras situaciones, como el aprovechamiento de oportunidades, obligan a buscar nuevos caminos, nuevos métodos y nuevas metas que permitan insertarse exitosamente. Pero abrir camino e innovar son también escenarios donde se afronta incertidumbre, oposición, conflicto y riesgo. El pensamiento estratégico se sustenta en bases conceptuales y habilidades para utilizar modelos metodológicos que pueden ayudar a encontrar en forma participativa, con mayor probabilidad de éxito, soluciones a la problemática presentada (Parra, 2006).

El papel del extensionista rural, de los promotores locales y de los profesionales relacionados con este tema, debe cambiar y pasar de ser representantes

de una tecnología única donde el productor es solo un receptor de la misma, y convertirse en agentes educadores, promotores, facilitadores y catalizadores del proceso de gestión de proyectos y socialización de una tecnología que, al considerar factores antrópicos, sociales, ambientales, culturales, económicos y políticos, se base en saberes compartidos entre los diferentes agentes que intervienen en el proceso. Además, es necesario incluir profesionales de las ciencias sociales que muestren enfoques y abordajes diferentes a los tradicionales de las carreras técnicas del sector agropecuario, esto resulta de gran importancia para el desarrollo rural con enfoque territorial.

La extensión universitaria y la investigación participativa cuando se entienden como procesos de interacción con el entorno dejan un saldo pedagógico de gran valor en la formación de profesionales, investigadores y maestros. Contribuyen a mejorar sus capacidades interpretativas, propositivas, contextuales y ejecutoras. Hasta ahora, la extensión rural en el país ha estado orientada a atender población adulta, especialmente en desarrollo tecnológico. El desafío es de mayor magnitud, los conocimientos, habilidades y conductas necesarias se deben desarrollar desde una edad temprana en un sistema educativo diferente al que actualmente se tiene.

Algunos aspectos de la extensión en Colombia

Luego de la creación de las UMATAS (Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria), en 1987, y el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SINTAP) en 1990, se esperaba que en Colombia hubiera una cobertura y mejoramiento del servicio de asistencia técnica que dinamizara y mejorara tanto la productividad como rentabilidad de las actividades agropecuarias, especialmente en beneficio de quienes no tienen capacidad para contratar directamente un asistente técnico. Dado que en la práctica las UMATAS no han dado los mejores resultados, en el año 2010 y en desarrollo de la ley 607 de asistencia técnica, se abrió la posibilidad de que entidades privadas llamadas Empresas Prestadoras de Servicios Agropecuarios (EPS-AGROS) pudieran contratar con los municipios la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria.

Según la Misión Rural, el servicio de asistencia técnica agropecuaria se debilitó fuertemente luego de la eliminación del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SINTAP). Actualmente, tiene una cobertura insuficiente (10 % de los productores según el Tercer Censo Agropecuario), se presta bajo una visión lineal y vertical de arriba a abajo ig-

norando el papel de los productores, carece de un enfoque de redes de conocimiento, hace uso muy limitado de las TIC, hay dificultades burocráticas en la asignación de recursos y el aporte departamental y municipal sigue siendo muy pequeño (DNP, 2015).

Con base en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para el 2013 en el país existían, 458 EPSAGROS registradas legalmente, con presencia en 28 departamentos y 183 municipios. Según el registro nacional de proponentes y el sistema de calificación de oferentes de asistencia técnica directa rural, el 88,2 % de las EPSAGROS no cuentan con certificación de calidad para prestar el servicio. Esta certificación evalúa la experiencia de la empresa en el sector agropecuario en tres etapas de los renglones productivos (producción, transformación y comercialización), en cuanto a su capacidad técnica, financiera y operativa. Lo anterior evidencia que la contribución de las EPSAGROS a resolver el problema de la asistencia técnica ha sido mínima.

Las evaluaciones de los programas de extensión en Colombia han mostrado poca efectividad y escasa contribución al desarrollo rural en Colombia (USAID, 2009; Perry, 2012). Los modelos de extensión basados en los servicios gubernamentales o comerciantes agrícolas privados y proveedores de servicios no son suficientes para satisfacer las necesidades de los agricultores de las zonas desfavorecidas. Esto se debe a una serie de factores, entre ellos la necesidad de responder a las necesidades tecnológicas específicas de los agricultores en diferentes zonas agroecológicas, los altos costos de transacción de llegar a zonas remotas, la necesidad de soluciones de gestión de los cultivos y el ganado adaptadas a condiciones ambientales difíciles que, a menudo, no son bien entendidas por los agentes de extensión, quienes han sido capacitados para trabajar en zonas de alto potencial agropecuario o con adecuados recursos financieros e infraestructura, y los desafíos de la búsqueda de especialistas en extensión profesionales dispuestos a vivir y trabajar en condiciones poco estimulantes y, a veces, en zonas inseguras (Coupe, 2009; Ho y Montero, 2013).

Este escenario ha promovido la emergencia y el reconocimiento de alternativas que se han manifestado bajo el principio de *estrategias de acompañamiento para el desarrollo rural* (Thiele *et al.*, 2002), las cuales dirigen sus esfuerzos hacia la búsqueda y creación de herramientas que posibiliten espacios de diálogo y retroalimentación entre campesinos y técnicos, como consecuencia de la necesidad de un cambio en la extensión clásica cuyo fin se resume en la adopción de nuevas tecnologías por parte de los agricultores para lograr procesos productivos más eficientes, que generen ingresos económicos relevantes.

En otras palabras, es necesario construir una nueva relación entre técnicos y campesinos, más equilibrada y basada en el desarrollo de capacidades; que, a partir de procesos participativos, permitan abordar la extensión rural de manera integral y privilegien la acción colectiva sobre la individual. Es decir, fortaleciendo la organización de campesinos rurales para enfrentar los problemas de valor agregado, comercialización, gestión de la asistencia técnica, falta de capital de trabajo, entre otros.

Una estrategia de extensión rural con enfoque holístico comprende la multidimensionalidad del territorio e integra los procesos de aprendizaje y producción desde diversos escenarios. Identifica además las necesidades y la realidad socioeconómica de cada unidad productiva agropecuaria a nivel de finca, genera espacios de gestión social y comunitaria, impulsando la cultura de la organización, igualmente, contribuye al desarrollo territorial, la planeación incluyente y el manejo sustentable de los recursos naturales (La Forgia, 2008).

Una estrategia de extensión rural basada en la comunidad representa una opción de cambio a favor del desarrollo rural sustentable y se basa en la idea de proporcionar una formación técnica especializada e intensiva para aquellas personas en una comunidad con competencias en liderazgo e interés innovador o talentos (normalmente 1 o 2 personas por organización campesina), para luego promover una variedad de tecnologías apropiadas y la prestación de servicios técnicos con apoyo ocasional y revisión de una organización de apoyo (FAO, 1997). Este modelo está en función de la demanda ya que los proveedores de servicio son contratados directamente por las organizaciones de agricultores o las comunidades para ofrecer información y servicios relacionados que se especifican por los agricultores (Anderson y Feder, 2007; Ho y Montero, 2013). Estos modelos generalmente han experimentado un alto grado de éxito al descubrir o identificar tecnologías que aumentan la productividad, y que luego son ampliamente adoptadas. También han sido capaces de hacerlo a un costo relativamente bajo (Farrington, 2002).

La estrategia de extensión rural que se describe a continuación se inspiró en el éxito de programas para la extensión rural en salud que desde los años 80 se implementó en Brasil y algunos países africanos. La estrategia se basa en la conformación de un equipo nuclear con la capacidad científico-técnica y un número determinado de agentes o extensionistas comunitarios ubicados en las veredas o asociaciones de habitantes rurales, de tal manera que se abarque una población determinada. Los agentes comunitarios de salud son el corazón de los Equipos de Salud de la Familia (ESF); cada uno está asignado a aproximadamente 150 hogares, por lo general en el mismo barrio donde el

agente vive. Los agentes visitan cada hogar dentro de su área al menos una vez por mes, independientemente de la demanda, y registran la información actualizada sobre cada individuo y cada hogar; son miembros asalariados de un equipo de atención de salud y están supervisados por profesionales de la salud capacitados, entre ellos un médico.

Según Macinko y Harris (2015), los agentes de salud comunitarios ayudan a reducir la brecha entre la atención primaria y los esfuerzos de salud pública, y sus filas han crecido rápidamente. En 1998, había aproximadamente 2000 equipos, incluidos los agentes de salud comunitarios constituían 60.000 miembros que prestan servicios a los 7 millones de personas - o un 4 % de la población. En 2014, hubo 39.000 equipos, con más de 265 mil agentes comunitarios de salud, además de 30 mil equipos de odontólogos y técnicos dentales, que en conjunto sirven 120 millones de personas, aproximadamente el 62 % de la población de Brasil.

La estrategia de extensión rural basada en la comunidad reconoce al productor-campesino como protagonista y eje fundamental de su propuesta, por tal razón promueve, fomenta e incentiva la formación de talentos ignorados en las comunidades rurales.

Las bondades de un programa de extensión rural basado en la comunidad resultan obvias. Sin embargo, este ha sido un tema esquivo en las políticas públicas y estrategias dirigidas al medio rural colombiano, con lo cual se han aumentado las brechas en el conocimiento y la búsqueda de soluciones a los problemas. Las comunidades campesinas son conscientes de esta situación y aspiran a ser tenidos en cuenta por el Estado; esto generaría un escenario incluyente y más constructivo entre todos los actores del sistema nacional de transferencia de tecnología.

La propuesta de extensión rural basada en la comunidad es una invitación a la innovación local participativa y un instrumento que contribuye al desarrollo rural sustentable como pieza clave en la construcción de sociedades rurales más justas, incluyentes y democráticas.

Posibles soluciones para la extensión rural con enfoque territorial

Los aspectos expuestos muestran que se requiere una nueva concepción de la extensión rural, que sea ampliamente participativa, enfocada en la integralidad del campesino y no exclusivamente en aspectos técnicos/tecnológicos. Realmente para los campesinos su sistema productivo es un componente fundamental de su proyecto de vida y el de su familia.

La Misión Rural enmarca la extensión agropecuaria en la estrategia de inclusión productiva y plantea que se requiere “trascender la transferencia de tecnología para convertirse en un acompañamiento integral”, cuyo fin es construir capacidades, restablecer “el vínculo directo de los productores con la investigación, así como el de los investigadores con las condiciones en que se desarrolla la producción” (DNP, 2015, p. 68). Además, este acompañamiento debe incluir asuntos administrativos, organizacionales, económicos, comerciales y empresariales, integrarse con los Sistemas Territoriales de Innovación (STI), ser realizado por entidades idóneas y debe tener carácter gratuito para los pequeños productores familiares. Con este fin se propone que el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (CNCTIA) adelante una estrategia de gestión del conocimiento para que las organizaciones de productores, las entidades de acompañamiento y los demás actores del sistema realicen un proceso de aprendizaje y de construcción de conocimiento compartido, que considere los conocimientos tradicionales y ancestrales, con normas claras de propiedad intelectual que respeten los derechos de innovadores privados e inversionistas y de las comunidades rurales que han sido fundamentales en el mantenimiento de una base genética diversificada en el agro. Según la Misión, lo anterior debe ser complementado con un sistema de monitoreo y evaluación participativa y otro sistema de carácter externo, en el que pares de alto nivel (nacionales/internacionales) hagan una rigurosa evaluación.

Conclusiones y comentarios finales

La educación y la extensión rural presentan serias debilidades en Colombia en aspectos cruciales para garantizar el DRET; se requiere con urgencia corregir esas debilidades. El Acuerdo 1 del actual proceso de paz y el Informe final de la Misión Rural coinciden en destacar la gran importancia de avanzar decididamente en estos dos aspectos, para lo cual se deben implementar planes de educación y de extensión más pertinentes y con enfoque territorial en el marco del actual proceso de paz.

Esos planes deben llevar a superar las brechas de la población rural frente a la urbana, tanto en aspectos de cobertura como de calidad, con enfoques participativos y que den prioridad a modelos pedagógicos de tipo horizontal donde el educando, aprendiz o campesino que recibe educación/extensión sea un sujeto activo y parte vital del proceso.

Lo expuesto en cuanto al perfil del ciudadano actor principal de un proceso de desarrollo es un reto para quienes tienen la responsabilidad de formar

a los maestros y a los extensionistas. Las instituciones educativas y de capacitación deben promover el desarrollo de competencias pedagógicas en sus educandos, acorde con las necesidades de esos nuevos modelos. Formar para transmitir es diferente a formar para desarrollar capacidades y un escollo para promover la praxis como estrategia pedagógica. En particular, las universidades deben repensar la forma como cumplen su papel en educación, investigación y extensión, particularmente en la actual coyuntura del proceso de paz.

Referencias

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2009). *Uso, acceso y demanda a la asistencia técnica agropecuaria por parte de los productores agropecuarios*. Bogotá: IQuartil; Programa Midas.
- Amtmann, C. (2000). *La formación profesional para el desarrollo rural en América Latina*. Memorias del Seminario Internacional “La nueva ruralidad en América Latina”, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Anderson, J. R. y Feder, G. (2007). Agricultural Extension. En R. Evenson y P. Pingali, *Handbook of Agricultural Economics*, 3, 2344 - 2367
- Banco Mundial. (2013). *World Development Indicators (WDI)*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador>
- Colombia, en el último lugar en nuevos resultados de pruebas Pisa. (9 de julio 2014). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/colombia-en-el-ultimo-lugar-en-pruebas-pisa/14224736>
- Coupe, S. (2009). *Impact of Kamayog (Community-based Extensionists) in Canchis Province, Cusco Region, Peru*. UK: Practical Action.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2015). *Informe de avance de resultados del tercer Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia - DNP. (2015). *El Campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Paz, equidad, educación. Todos por un nuevo país*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>
- FARC-EP, Gobierno de Colombia. (2014). *Borrador conjunto, hacia un nuevo campo Colombiano: Reforma Rural Integral*.
- Farrington, J. (2002). Retos presentes y futuros de la extensión agrícola. *Leisa Revista de Agroecología*, 18(2), 9-11.

- Ho, R. y Montero, R. (2013). *Capacidades técnicas locales y desarrollo rural: balance, perspectivas y propuesta 15 años de experiencias de extensión rural, cerrando brechas para pequeños agricultores en el Perú*. Lima: Soluciones Prácticas.
- Huylenbroeck, G. V., Vandermeulen, V., Mettepenningen, E. y Verspecht, A. (2007). Multifunctionality of agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments. *Living Reviews in Landscape Research*, 1(3), 5-43.
- La Forgia, G. (2008). Brazil - Innovative Approaches to Extending Family Health Services. *En breve*, (123), 1-4. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/177681468020654684/pdf/446930BRI0ENGL1Box0327407B-01PUBLIC1.pdf>
- Leiva, F. R., Fuentes, C. L., Guaitero, B. (2012). Metodología para la evaluación del riesgo ambiental causado por el uso de plaguicidas en sistemas hortofrutícolas en el departamento de Cundinamarca. En L. J. Martínez (ed.), *Avances de la investigación agronómica II* (pp. 99-110). Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Leiva, F. R., Lozano, A. y Correa, A. (2012). Metodología para la evaluación del riesgo ambiental por metales pesados en el subsector hortofrutícola en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. En L. J. Martínez (ed.), *Avances de la investigación agronómica II* (pp. 87-98). Bogotá: Centro de publicaciones Universidad Nacional de Colombia.
- Macinko, J. y Harris, M. (2015). Brazil's Family Health Strategy: Delivering community based primary care in a universal health system. *New England Journal of Medicine*, 372(23), 2177-2181.
- Manifiesto "Unas Humanidades con Futuro". (2 febrero de 2014). *El Diario Exterior*. Recuperado de <http://www.eldiarioexterior.com/manifiesto-unas-humanidades-con-futuro-43383.htm>
- Mesa Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo – MIA. (29 de octubre de 2013). *Pliego nacional de peticiones agropecuarias y populares para nacional agrario y popular - 19 de agosto de 2013*. Recuperado de <http://colombiaesmia.blogspot.com.co/2013/10/pliego-nacional-de-peticiones.html#more>
- Mesa de Conversaciones. (2014). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. (2010). *Plan sectorial 2010-2014*. Recuperado de <http://es.slideshare.net/dlflorez/plan-sectorial-educ-2010-2014>
- Morin, E. (2000). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Bogotá: ICFES.
- Parra, J. E. (2006). *El pensamiento estratégico en la agronomía*. Bogotá: Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia.

- Parra, J. E. (2010). *Pedagogía del emprendimiento: conceptualización y lecciones de una experiencia*. Bogotá: Ecoe.
- Parra, J. E. (2015). *Gestión del conocimiento y DRET, universo temático*. Memoria Segundo Congreso Internacional de Gestión territorial del Desarrollo - construyendo un paradigma, Bogotá.
- Pelugo, M. y Catalán, E. (2002). *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público*. Santiago: ILPES-ONU.
- Perry, S. (2012). *Informe de extensión rural en Colombia*. Bogotá: RELASER.
- Ramírez, C. (2014). *Hacia nuevos procesos de desarrollo rural regional en América Latina*. Universidad Autónoma Chapingo, México. Foro de Desarrollo Rural, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Thiele, T., Nelson, R., Ortiz, R. y Sherwood, S. (2002). *Investigación participativa y capacitación: diez lecciones sobre escuelas de campo de agricultores*. Recuperado de https://research.cip.cgiar.org/confluence/download/attachments/37192020/4.2_Diez_lecciones_-_finalOctREV-updateOK.pdf?version=1&modification-Date=1273617161000

Políticas públicas de tierras y desarrollo rural: un análisis para los acuerdos de La Habana¹

*Gonzalo Téllez**, *Maira Judith Contreras Santos*** y *Sebastián Camilo Álvarez****

Introducción

Después de cinco décadas de conflictos por la tierra, las preguntas que surgen en torno a este tema son: ¿la concentración de la propiedad rural es causa fundamental de la problemática social y política del campo colombiano? y, ¿por qué si históricamente existen políticas públicas para resolver el problema, no se han materializado y sí se ha dado una especie de contrarreforma agraria?

En el país se ha consolidado un proceso de reconcentración de la propiedad rural, que ha llevado a agudizar la crisis política, socioeconómica y ambiental del campo colombiano, datos del Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia (IGAC *et al.*, 2012) indican un coeficiente Gini de 0,86, considerado uno de los más altos del mundo. La concentración de la propiedad rural por parte de diferentes actores de la sociedad en el país ha afectado históricamente el proceso de democratización del acceso a la tierra y sus objetivos conexos de mejoramiento en el uso del suelo, el aumento de la producción y productividad agrícola, el bienestar y el desarrollo humano de la población rural. En otras palabras, la concentración de la tierra en el país ha sido y sigue siendo un problema estructural en la sociedad colombiana que obstaculiza un desarrollo integral del campo y de la población beneficiaria.

Para entender las dinámicas del campo en Colombia y dar lineamientos de política pública para una Reforma Rural Integral (RRI) cabría hacer una serie de preguntas orientadoras y fundamentales: ¿continúa siendo vigente la nece-

* Profesor asociado, Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

** Profesora asociada, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

*** Estudiante de Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

1 Este capítulo es producto de la investigación "Análisis de la política pública de reforma agraria (1991-2006)" financiada por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia.

alidad de una política pública de reforma agraria de carácter redistributivo que lleve a reformar la estructura de la tenencia de la propiedad rural, o mejor sería destinar prioritariamente los recursos de esta política al mejoramiento de otros factores estratégicos para el desarrollo rural, como la educación y la asistencia técnica y empresarial (capital humano)?, ¿cuál ha sido el nivel de consultas, negociaciones y participación de organizaciones sociales rurales, promovidas por el Gobierno nacional, en la identificación y definición del problema para incluir en la agenda gubernamental el tema de la reforma agraria y el desarrollo rural?, ¿ha existido un modelo para inscribir en la agenda gubernamental la política pública de reforma agraria y desarrollo rural?, ¿cómo ha sido el proceso para formular soluciones y tomar decisiones en la política pública de reforma agraria y desarrollo rural?, ¿cómo se han implementado, evaluado las decisiones en la política pública de reforma agraria y desarrollo rural?, ¿cómo se ha utilizado la sectorialidad y la territorialidad en la política pública de reforma agraria y desarrollo rural? Según la revista *Planeación y desarrollo* del Departamento Nacional de Planeación,

la concentración de la tierra y la reforma agraria son temas que no pierden vigencia en Colombia, debido a que su problemática aparece de manera recurrente y como elemento central, cuando se abordan análisis sobre la difícil situación económica y social por la que atraviesa el país, no se puede entender la situación actual del país sin remontarse a la historia (Gruszczynski y Rojas, 2003).

Problema histórico

La falta de solución del problema agrario en Colombia constituye uno de los factores determinantes de la expansión de la violencia colombiana, en sus diferentes manifestaciones, especialmente en las últimas décadas. Tanto la violencia guerrillera o paramilitar, como la intrafamiliar o la que promueve la llamada delincuencia común, responden en buena medida y de una manera estructural y secuencial a tal hecho (Sánchez, 2002).

La disputa por la apropiación de la tierra en Colombia tiene profundas raíces históricas, se remonta a la época de la colonia, cuando la propiedad sobre la tierra la traen los españoles a nombre de la Corona, lo cual establece instituciones como los contratos de capitulaciones y las mercedes reales, con las cuales se da inicio al proceso de concentración de la tierra en cabeza de los españoles. Ya desde finales del siglo XVI se documentan conflictos entre propietarios y no propietarios de la tierra, situación que se volverá de común ocurrencia a través de la historia nacional (Fajardo, 1983; Machado, 2009).

Con la llegada de la República, producto del movimiento independentista, las oligarquías criollas al frente del nuevo régimen político dan continuidad a algunas prácticas políticas desarrolladas por la Corona española, es el caso de la continuidad que se le dio a la eliminación de los resguardos indígenas y la conservación de la concentración de la propiedad existente sobre la tierra apropiada por nuevos actores como los jefes militares y soldados que reclamaron esta propiedad como un reconocimiento por su participación en la guerra. Desde los inicios de la República, los distintos gobiernos, frente a la demanda por la tierra como factor fundamental para solucionar la problemática agraria, han desarrollado una política de entregar o adjudicar a particulares los denominados baldíos nacionales, que son tierras públicas que la nación conserva para adjudicarlas (Fajardo, 1983; Machado, 2009).

Con la expedición de la Ley de Tierras (Ley 200 de 1936), el gobierno Santos trató de establecer por primera vez un estatuto que regulara las relaciones de propiedad rural y su función social, e instituyó la extinción del derecho de dominio a favor de la nación; pero la problemática de acceso a la tierra no fue resuelta en las siguientes dos décadas. Razón por la cual, con el apoyo del programa de la Alianza para el Progreso del Gobierno de los Estados Unidos, se crea la política pública de la reforma agraria formalizada en la Ley 135 de 1961, política que desde entonces se volvió de Estado, ya que todos los gobiernos la han mantenido, pero con diferentes matices y enfoques. Esta política pública fue reformada por la Ley 30 de 1988, pero a pesar de ello se careció de verdadera voluntad política para llegar a una eficaz y amplia reforma agraria en el país.

Para inicios de la década de los años 90, se da un gran cambio institucional en el país, la expedición de la nueva Constitución Política de Colombia en 1991 y la aprobación de un conjunto de leyes estatutarias que la desarrollan (el caso de la Ley 160 de 1994, de reforma agraria). Paralelamente, se define un nuevo enfoque de desarrollo nacional que orienta la política y la economía hacia los nuevos mercados internacionales. Para articularse a este nuevo contexto de globalización económica, Colombia se propuso modernizar el aparato productivo nacional a fin de lograr insertar el país en los mercados mundiales. Al sector agropecuario, en este contexto, se le prioriza la necesidad de restablecer su vocación exportadora, y se le da, a su vez, un mayor protagonismo al sector privado en las decisiones de producción e inversión. Posiblemente el grupo social con mayores inconvenientes para articularse al nuevo modelo de desarrollo que se buscaba implementar en el país a inicios de la década de los noventa correspondía al campesinado, quienes se debatían en una crítica situación po-

lítica, social y económica. Por lo tanto, frente a la política de modernización y apertura de la economía colombiana, se hacía necesario priorizar en la agenda pública una política de acceso a la tierra con el fin de fortalecer la economía campesina, aumentar su eficiencia y evitar su desaparición social.

Para los años noventa, Colombia optó por una política pública de carácter sociocéntrico (centrada en actores del mercado y la sociedad civil) con un desarrollo de la economía más abierta e internacionalizada, allí se contextualiza la última Ley de Reforma Agraria, Ley 160 de 1994 (reforma agraria asistida por un mercado de tierras), la cual se ha considerado como la adecuación del Estado para regular la estructura de propiedad de la tierra, frente al modelo económico que necesitaba la apertura y globalización de la economía. La última legislación es la Ley 1152 de 2007 (declarada inexecutable en 2009) y apenas dedica el artículo 4 al acceso de la propiedad de la tierra, y fue titulada como Estatuto de Desarrollo Rural y Reforma al INCODER; de esta forma, Gobierno y legisladores evitan hacer explícita la política pública de reforma agraria.

Así, Colombia lleva más de 45 años haciendo política pública para reformar la tenencia de la tierra sin éxito, desde la creación del INCORA y más de 70 años desde los tiempos de la “revolución en marcha” con la promulgación de la Ley 200 de 1936. Los distintos intentos no han logrado una transformación significativa en la estructura de propiedad. La razón estaría en la falta de voluntad de los dirigentes, de los políticos y de las clases propietarias para facilitar procesos pacíficos de cambio y de adecuación de la estructura agraria a las necesidades de la sociedad rural, acorde con el desarrollo económico y social del país (Machado, 1998).

Algunos elementos de contexto

Los debates centrales en torno al tema de la tierra en Colombia se dividen principalmente en dos. El primero está referido a su importancia como factor productivo y de poder. El otro se refiere a la determinación si la estructura agraria es de naturaleza integrada o bipolar (Fajardo, 2002; Machado, 1998; Salgado y Parada, 2000). Frente al primer debate se han venido formando dos concepciones contrapuestas; una en la que se plantea que la tierra ha perdido importancia como factor productivo y que el acceso a la misma no genera poder económico, ni político, por tanto, los esfuerzos encaminados a su redistribución serían una inversión inútil, que terminaría creando campesinos pobres con tierra. En contraposición, la otra concepción reconoce el significado y valor estratégico que tienen para el desarrollo, en general y en particular, del

campo, una distribución equitativa de la tierra, así como la democratización del acceso a otros recursos fundamentales para la producción, como tecnologías, crédito, mayor simetría al momento de acceder a los mercados y la capacidad real de agregar valor a los bienes y servicios de origen agropecuario, desde la finca y la localidad de su producción. Asimismo, esta concepción reconoce la importancia del equilibrio campo-ciudad en la distribución de los beneficios del desarrollo y, además, en la construcción de una institucionalidad democrática (Fajardo, 2002).

Desde una perspectiva histórica, en las dos concepciones sobre la importancia de la tierra como factor productivo y de poder, se observa que el debate sobre reforma agraria en Colombia tiene un comportamiento cíclico íntimamente relacionado con el auge y presión de movimientos sociales que sufren el problema de la propiedad de la tierra como horizonte implícito o explícito de sus luchas, lo cual permite reafirmar que “en el país el problema de la tierra es antes que todo una cuestión política, no importa que malabarismo hagan los técnicos para darle visos de problema tecnocrático” (Vargas, 1992, p. 132). Sin embargo, se sigue observando en la ejecución de las políticas públicas de reforma agraria la concepción donde la tierra pierde importancia como factor productivo y de poder.

Los planteamientos teóricos con los cuales se han alimentado y fundamentado las propuestas de política de reforma agraria para Colombia tienen una base ideológica, se destacan las posiciones estructuralistas que sirvieron de apoyo a estas políticas, así como la formulación de los postulados neoliberales que hoy excluyen el tratamiento de la tierra como factor de poder asociado con el comportamiento del sector agropecuario (Fajardo, 2002).

La propuesta estructuralista se planteó frente a la necesidad de producir cambios estructurales en el ordenamiento económico y social del país, que entraba en procesos de industrialización y cuyos logros han sido discretos, lo cual ubica hoy esta problemática en un nuevo contexto que es el de una economía abierta. Por esto, se ha considerado pertinente la construcción teórica elaborada por Antonio García sobre el latifundio como constelación social. Para García (1973), no existen latifundios sino estructuras latifundistas que funcionan como “sistemas de economía y de poder articulados con la organización política del Estado, el sistema nacional de mercado y las estructuras de transferencia intersectorial de recursos tecnológicos y financieros” (p. 65). Por tanto, el problema agrario no puede abordarse como una cuestión estrictamente sectorial y limitada a las fronteras del campo, ya que existe una íntima ligazón con la transnacionalización del mercado y del aparato productivo, así como con

la conformación de un sistema urbano-industrial que ha alterado radicalmente el papel de la agricultura y la incorporación de las clases terratenientes en los nuevos bloques de poder. La estructura agraria colombiana está denominada como bimodal o bipolar, es decir constituida por un polo de gran propiedad y otro polo opuesto constituido por las pequeñas unidades productivas; polos que tienen cada uno su propia dinámica, y que generan por una parte alta concentración de la propiedad rural y por otra una estructura rural conflictiva (Machado y Torres, 1987).

Estas características estructurales generan una dinámica en la que, a partir de la concentración de la propiedad, la población rural tiene limitadas disponibilidades tecnológicas y, por tanto, ejerce sobre los suelos y demás recursos naturales una gran presión, la cual causa su deterioro y fragmentación, y la pérdida gradual de su potencial productivo; también existe una situación en que la “prima a la tenencia de la tierra” supera la rentabilidad de la inversión agropecuaria (Keynes, 1936), este uso ineficiente de la tierra disminuye significativamente la competitividad y productividad del agro. Elevar la renta de la tierra significa despojar al campesino, al indígena y al afro y paralizar inversiones en materia agropecuaria y sobreexplotar al trabajador agrícola. Las altas rentas territoriales se relacionan directamente con bajos salarios, es decir, el alto nivel del precio de la tierra coincide con el bajo nivel del precio del trabajo (Marx, 2009). Esto lleva a que una parte de la población rural, cuya fuerza de trabajo resulta excedentaria, en la unidad de producción familiar, participe fundamentalmente en tres mercados laborales: el de las fincas campesinas que demandan mano de obra para ciertas labores como preparar tierra, sembrar y cosechar, el de la agricultura empresarial, que demanda mano de obra para labores similares y el de los mercados urbanos que demanda mano de obra poco calificada para trabajos varios. Sin embargo, las elevadas tasas de desempleo estructural muestran que no se ha podido estabilizar esta articulación laboral. Así, las alternativas que se encuentran son la ocupación informal y el regreso a algunas actividades agrícolas como las que surgieron desde finales de la década del 70 con la producción y procesamiento de los cultivos proscritos y que acompañaron la ampliación de la frontera agrícola.

Toda esta circulación de la población rural colombiana tiende a ocurrir fundamentalmente dentro de cada uno de los grandes espacios regionales nacionales o los circuitos descritos por Fajardo (2002)² (norte-noriente,

2 (i) Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Casanare, Meta, Guaviare y Vichada regidas por la explotación petrolera del Piedemonte Llanero. (ii) Nariño, Cauca, Valle, Quindío, Huila, Caquetá y Putumayo, atraído por las obras de infraestructura del Putumayo. (iii) Antioquia, Caldas, Risaralda, Norte del Valle,

centro-centro oriente, norte-occidente, sur-suroccidente, suroriente), donde se reproducen las estructuras básicas de: áreas de minifundio, de agricultura comercial, epicentros urbanos, áreas de latifundio ganadero y de expansión de la frontera agraria. La estructura básica de las regiones del país como formaciones socioespaciales presenta en su interior una gran heterogeneidad económica, social e incluso étnica. Por esto los dos enfoques o conceptualizaciones (sistema bipolar-sistema integrado) no se contradicen o excluyen al ser utilizados en los análisis para lineamientos de política pública de reforma rural integral, al contrario, se propone aprovechar las fortalezas de los dos enfoques a fin de mejorar la calidad de política pública que demanda el campo colombiano.

Otra valoración del problema vendrá desde el ordenamiento territorial, pero no entendido este como un plan o documento de carácter técnico y prescriptivo centrado en las municipalidades, sino como la generación de acuerdos sobre la propiedad, acceso y distribución de los recursos naturales (especialmente la tierra) y a sus rendimientos, lo cual constituye en lo fundamental un proceso político. Colombia es un país en el que la propiedad de la tierra se articula fuertemente a los poderes políticos regionales y locales en medio de un conflicto agrario irresoluto y donde las rentas del suelo constituyen, incluso en las ciudades y en las fronteras urbano-rurales, una fuente significativa de valorización y acumulación de capital (Sánchez, 2002).

Las relaciones población-territorio, que incluyen fenómenos como la concentración de la propiedad rural, el desplazamiento forzado y la explotación del trabajo, han permitido plantear la hipótesis ya tradicional de que los dueños de grandes extensiones de tierra, que, a su vez, pertenecen a sectores o clases sociales dominantes del país, para garantizar la mano de obra necesaria para sus propiedades, requieren de la presencia de trabajadores rurales (campesinos, indígenas, mestizos y afrodescendientes), por esto en las regiones donde predomina la gran propiedad territorial han optado por restringir a la población el acceso a la tierra y a los mercados. Este control sobre la propiedad territorial hace que en las zonas tradicionales de asentamientos campesinos, las áreas para su expansión estén limitadas y de esta forma no les es posible responder a las necesidades del crecimiento de las familias, y, como consecuencia, se da una mayor división de las propiedades o parcelas existentes y se presenta el

Chocó y Córdoba, histórico proceso de despojo territorial. (iv) Bolívar, Sucre, Magdalena, Atlántico, Guajira, San Andrés, Cesar, Norte de Santander, Santander y Arauca, por actividades petroleras de Arauca, colonización hacia Venezuela, actividades de las Islas, Manaure y Maicao. (v) Magdalena Medio y vecindades de los Santanderes, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Bolívar y Sucre, con intersecciones con los cuatro circuitos anteriores. (vi) Microclimas productores de amapola y microclimas productores de café.

fenómeno de la microminifundización, lo cual a su vez acompaña otros efectos negativos como la pérdida del suelo fértil (erosión), la disminución del agua y de la biodiversidad, derivados de las inadecuadas tecnologías aplicadas en estos asentamientos humanos, y la falta de producción y empleo causada por la expansión del latifundio.

Una situación como la planteada genera gran inestabilidad de la gente del campo y como sus necesidades de empleo no se resuelven en las empresas agrícolas comerciales la demanda de mano de obra es de carácter estacional (deficitaria solo para el ciclo de cosecha), lo cual obliga a los miembros de las comunidades rurales a migrar para convertirse en colonos en las zonas de frontera agrícola o áreas de colonización o a convertirse en mano de obra itinerante en los denominados mercados laborales circulares campo-ciudad. Para las personas afectadas por esta situación social, una solución para el desempleo o la sobreexplotación es volver al campo a trabajar en las áreas rurales de frontera en actividades extractivas o laborando en los cultivos proscritos o ilícitos. Aquí se destaca cómo su presencia y trabajo son la causa de mayor valorización de estos territorios. Pero el latifundio vuelve a expandirse sobre la base de adquirir estas tierras valorizadas con su esfuerzo y utiliza para esto distintas formas de violencia, lo cual impide que estos campesinos puedan apropiarse del valor generado. De tal suerte que continúa la inestabilidad a través de los ciclos migratorios (Suárez, 2005).

Bien conocido es que la concentración de tierras, además de agudizar la crisis agropecuaria y social del campo, también ha significado la ampliación del carácter señorial y dominante de la gran propiedad rural. Los señores de la tierra son hoy los mismos señores de la guerra y este fenómeno socava el régimen democrático y cambia el mapa político del país; la reforma agraria sigue siendo un tema estratégico para el desarrollo nacional y no un asunto anacrónico, como algunos pretenden presentar; todos los gobiernos en las últimas décadas han consignado en sus planes de desarrollo políticas de reforma agraria y, en coincidencia con distintos estudiosos del tema, no se ha contado con la organización institucional adecuada y tampoco ha existido la indispensable voluntad política para hacerlas efectivas, señala la Contraloría General de la República que en 2005 elaboró un informe especial a partir del foro sobre extinción de dominio y reforma agraria y plantea que

la democracia y la paz en Colombia están estrechamente vinculadas al tema de la propiedad de la tierra y el desarrollo rural. Sin duda la solución a la guerra y a los problemas de pobreza, baja calidad de vida, desigualdad y exclusión, que viven los pobladores de las zonas rurales, pasa por redistribuir la propiedad de la tierra y por

ofrecerle condiciones de trabajo digno y justicia social al 80 % de los habitantes del campo que están por debajo de la línea de pobreza y al 48 % que están en la indigencia (Flórez, 2005, p. 4).

La Ley 160 de 1994

La política pública de reforma agraria en Colombia o Ley 160 de 1994, introdujo abiertamente el mercado de la tierra como sustituto de la acción redistributiva que venía haciendo el Estado a través del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), el cual, posteriormente (2003), debido a su incapacidad de cumplir su misión, se fusionó con otras instituciones del sector agropecuario para crear el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). El nuevo arreglo administrativo que permitiría la implementación de la política pública de reforma agraria se basaba principalmente en la aplicación sistemática de la estrategia de los “mercados de tierra asistidos”, como medio para resolver el problema de la concentración de la propiedad sobre la tierra. Se creó, por otro lado, un complejo Sistema Nacional de Reforma Agraria, con seis subsistemas que, a su vez, eran compuestos por diferentes instituciones. La dificultad y la falta de una estrategia para coordinar tantas gerencias y direcciones hizo que el mencionado sistema nunca operara como tal.

El INCORA y las demás entidades del Estado que conformaban el Sistema Nacional de Reforma Agraria comenzaron a afrontar un déficit financiero desde 1995; a esto se unió la liquidación de muchas entidades que hacían parte de este como el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), la caja de crédito agrario, lo cual llevó a que el balance general de la implementación de este nuevo enfoque de reforma agraria de corte sociocéntrico fuera de carácter marginal en términos de cómo entendían los diferentes tipos de reforma agraria del profesor Antonio García.

Desde la expedición de la Ley 160 de 1994 han pasado 20 años de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia con un enfoque sociocéntrico, sin embargo, el problema público de la concentración de la propiedad rural en Colombia, actualmente, es más crítico que a inicios de los años noventa. Como se expone en el último Informe Nacional de Desarrollo Humano de Colombia, la estructura de tenencia de la tierra en este país se caracteriza por una alta concentración de la propiedad rural con un coeficiente Gini de propietarios de 0,87 para el año 2009, indicador que sitúa a Colombia como uno de los países con mayor desigualdad en la propiedad rural en América Latina y el mundo (PNUD, 2011).

Esto se relaciona con la existencia de pocos propietarios con muchas tierras y un uso ineficiente de la misma: 0,43 % del total de los propietarios de tierras rurales poseen fincas mayores a 500 hectáreas y controlan el 62,91 % de la superficie rural registrada por el Catastro (IGAC, CORPOICA, 2002) y el 71 % de las tierras que podrían destinarse a cultivos agrícolas son usadas para ganadería (Heshusius, 2005).

También se ha encontrado una correlación positiva entre concentración de la propiedad rural y presencia de grupos armados ilegales, desplazamiento forzado y despojo de tierras y altos índices de pobreza rural (Kalmanovitz y López, 2006). La política pública de reforma agraria ha sido poco pertinente, efectiva y eficaz, y, por ende, el problema de la concentración de la propiedad rural en Colombia sigue siendo un problema estructural y un obstáculo en la democratización del acceso a dicha propiedad, así como en la dotación de servicios y recursos necesarios para los beneficiarios finales de la política pública a fin de materializar el mandato constitucional de mejorar sus ingresos y calidad de vida (figura 9.1).

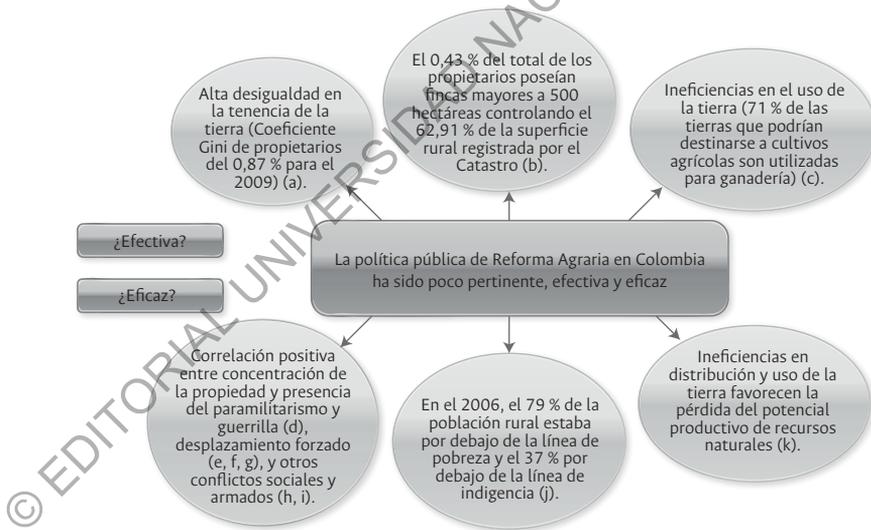


Figura 9.1
Resultados Ley 160 de 1994.

Fuente: adaptado de PNUD (2011), IGAC y Corpoica (2004), Heshusius, (2005), Ossa et al., (2000), Fajardo (2006), Flórez (2005), Cabrera (2009), Reyes (2009), Ramírez (2009), Kalmanovitz y López (2006) y Mondragón (2002).

Algunas cifras sobre política pública de reforma agraria y la complejidad del problema

La evolución de la gestión en política de tierras obedece a factores especiales que requieren de un análisis cualitativo, que permita explicar los movimientos y picos altos y bajos a lo largo del periodo de los últimos 20 años, a continuación, se citan algunos de los resultados de la política pública de reforma agraria en el país (tabla 9.1 y 9.2).

Cabe aclarar que las tierras son un bien limitado y a medida que se avanza en procesos de adjudicación, se van acabando. Esto, sumado a las limitaciones que imponen las zonas de reserva forestal desde 1959, hace que en la actualidad existan municipios en los que es imposible adelantar procesos de titulación de terrenos baldíos. También es necesario destacar que este proceso de titulación supera el de formalización, pero conlleva otra fase de regularización, en la cual cobran mayor vigencia asuntos como el deslinde, la clarificación de la propiedad, recuperación de terrenos baldíos, extinción de dominio y formalización de predios de Fondo Nacional Agrario.

Adicionalmente, se suman fenómenos como el conflicto armado, que revirtió en gran parte los procesos de acceso a tierras implementados en la década de los 90, y dio paso al incremento de otros esfuerzos de la administración pública, ya no en titulación, sino en restablecimiento de derechos.

En síntesis, la situación en Colombia puede describirse de la siguiente manera: el país tiene una estructura agraria con relaciones asimétricas, entre pequeños, medianos y grandes propietarios, con tratamiento asimétrico del Estado, visibiliza marginalmente la pequeña propiedad y da preferencia a la moderna y empresarial, en un diverso contexto de conflicto social y armado por el dominio y empoderamiento territorial, de multiplicación y fracturación de la propiedad, una débil institucionalidad y procesos de privatización, falta de presupuesto para el sector agropecuario. Por otro lado, la imposición de cultivos ilícitos, el narcotráfico y el paramilitarismo con la coyuntura de la dinámica de globalización, amenazan los componentes social, ambiental, económico, cultural y político en los territorios del campo colombiano.

Tabla 9.1
Resultados leyes de reforma agraria hasta 1988 (Ha en miles)

Periodo	Adquisición		Expropiación		Cesión		Extinción de Dominio		Total	
	Predio	Ha.	Predio	Ha.	Predio	Ha.	Predio	Ha.	Predio	Ha.
Ley 135 de 1961 (1962 - 1967)	987	92,8	14	5,6	85	259,3	124	1,829	1210	2,187
Ley 1a de 1968 (1968 - 1972)	2143	251,3	78	25,3	128	80,7	115	1,570	2464	1,927
Ley 4a y 5a de 1973, 6a de 1975 (1973 - 1982)	721	78,7	159	33,7	26	9,1	321	589,2	1227	710,9
Ley 35 de 1982 (1982 - 1987)1	445	132,6	11	3,1	12	3,5	134	327,5	602	466,9
Ley 30 de 1988 (1988 - 1994)2	1674	573,0	9	1,2	4	1,1	210	247,7	1897	823,2
Ley 160 de 1994 - Ley 812 de 2003 (1995 - 2004)	1796	340,124	5	153,7	0	0	115	162,750	1916	595.755
Total	5970	1,128	271	69,1	255	354,0	904	4,564	7400	6,116
Porcentaje	2,2		1,1		5,3		71,4		100	

Fuente: Benítez (2005).

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Tabla 9.2
La dotación de tierras de la reforma agraria, 1962-2004 (Has)

Leyes	Adjudicación de tierras	Titulación de baldíos	Constitución y ampliación de resguardos
Ley 135/1961 (1962-1967)	28.173	1.560.084	0
Ley 1ª/1968 (1968-1972)	19.674	1.802.023	0
Ley 4ª y 5ª/1973	472.0221	2.833.860	5.904.267
Ley 6ª/1975 (1973-1982)			
Ley 35/1982 (1983-1987)	185.760	1.610.845	3.948.837
Ley 30/1988 (1988-1994)	599.749	3.460.100	17.661.239
Ley 160 de 1994 - Ley 812 de 2003 (1995 - 2004)	334.527	8.238.154	3.358.249
Total	1.415.378 (3 %)	11.266.912 (38%)	27.514.343 (59 %)

Fuente: Benítez (2005).

Por otro lado, en el país existe un atraso histórico en el registro y certificación del derecho de propiedad de la tierra, es el caso de la mayoría de los campesinos colombianos que demandan derechos formales de propiedad. Este ha sido un factor de facilitación a procesos de despojo dentro del conflicto interno y conflictos por la tierra por distintos actores. Hay un grave problema en la informalidad e ilegalidad de la tenencia de la tierra (apropiación indebida de terrenos baldíos, por juicios de pertenencias y no adjudicación de constitución de predios), y no hay un registro claro y definitivo sobre estos. Colombia es un país con altos niveles de renta en la tierra, la tierra agrícola se desaprovecha, porque el latifundio no la explota, sino la valoriza o “engorda” y aumenta su precio, resultado de la inversión estatal en obras de infraestructura, de la minería y las explotaciones petroleras.

En estos términos, la tierra es y ha sido un factor de concentración del poder militar, territorial, político, y no un activo productivo y social; al interior del área cultivable solamente casi siete millones de hectáreas son realmente cultivadas y hay un extravagante exceso de ganadería extensiva. Por otro lado, existe un conflicto entre la vocación agroecológica real y el uso actual del suelo y una deficiencia en la planificación del suelo de uso agropecuario que se traduce en un bajo nivel de desarrollo y competitividad del sector. Adicionalmente, el modelo de desarrollo rural en los últimos años ha tenido deficiencias en temas

como equidad rural, institucionalidad rural, diferencias de género, sostenibilidad productiva y ambiental que visualiza una ruta de dependencia internacional en una locomotora minero-energética con graves costos y consecuencias ambientales y sociales. Lo anterior crea condiciones para el surgimiento de conflictos y una competencia entre grupos sociales para tratar de imponer la definición del problema rural y se debaten en función de su posición y su historia causal. Esta interacción como construcción teórica en la que se podría basar el desarrollo de estrategias de solución es una representación normativa del funcionamiento de la sociedad que define la hipótesis causal: ¿quién o qué causa el problema?, y ¿quiénes o qué resultan afectados?, y la hipótesis de intervención: ¿cómo podría resolverse o atenuarse dicho problema? (Knoepfel *et al.*, 2006).

- ♦ Hipótesis causal: la concentración de la propiedad rural por parte de terratenientes y grupos armados ilegales (grupos-objetivo), ha afectado el proceso de democratización en el acceso a la tierra y sus objetivos conexos de mejoramiento en el uso del suelo, aumento de la producción y productividad agrícola, y de desarrollo humano de la población rural, específicamente de los trabajadores agrarios, aparceros, campesinos sin tierra, entre otros beneficiarios finales de la política pública.
- ♦ Hipótesis de intervención: en el marco de la Constitución Política de Colombia (art. 64) es necesario formular una política pública de reforma agraria que atienda las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios finales, y, así, pueda intervenir sobre los grupos-objetivo con estrategias de naturaleza redistributiva radical como la expropiación y la extinción del dominio, y que en otras situaciones incorpore el acceso a la tierra por medio del mercado.

Los actores de la reforma agraria y desarrollo rural

Los causantes

Los causantes de la problemática rural son un complejo y diverso grupo de actores; principalmente, el Estado como poseedor de terrenos baldíos nacionales, terratenientes y personas naturales o jurídicas públicas o privadas con grandes extensiones de tierras, así como la presencia de narcotraficantes, paramilitares, empresarios agropecuarios nacionales y transnacionales, latifundistas ganaderos, y guerrillas; estos actores poseen o controlan tierras que serían objeto de una reforma agraria o RRI para la solución a diversos conflictos que azotan la ruralidad colombiana.

Los beneficiarios

Se consideran comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, palenqueras y raizales, y la gente que habita en los espacios interétnicos e interculturales; entiéndase asociaciones, consejos agrarios, sindicatos, federaciones agrarias, movimientos, agremiaciones de colonos, habitantes de zonas de conflicto y de cultivos ilícitos, de zonas de protección de recursos naturales y de amortiguación de ecosistemas de distintas regiones, hombres y mujeres campesinos pobres usufructuarios de predios rurales en condición de marginalidad, los desplazados del campo involuntariamente por causa de la violencia, grupos empresariales legales y legítimos, agroindustriales y actores a lo largo de las cadenas productivas agropecuarias.

Las autoridades

Estas son las autoridades que deben jugar un papel preponderante para la solución del problema en cuestión, se citan algunas de las más importantes, algunas son de carácter netamente público otras del sector privado, entre ellas están: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAD) Rural, Agencia Nacional de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA), Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Fondos Ganaderos y de Porcicultores, la Federación de Ganaderos de Colombia (FEDEGAN), Unidad de Restitución de Tierras (URT), Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Procolombia, institutos de Investigación y universidades, entes territoriales y locales, organizaciones de campesinos, afrodescendientes e indígenas, entre otros.

Los recursos de la reforma agraria y desarrollo rural

La producción, gestión, explotación, combinación e intercambio de recursos tienen gran influencia en los procesos, así como en los resultados finales e intermedios de las estrategias por implementar para la resolución del problema agrario. Es necesario que no dependan exclusivamente de los poderes públicos,

ya que perderían totalmente su carácter democrático. Cada estrategia tendrá una distribución totalmente diferente de los recursos, según los actores involucrados y las motivaciones inmersas.

Se distinguen diez tipos de recursos que los actores públicos y privados tratarán de producir y movilizar (o no) durante cada una de las etapas del ciclo de la política pública (Knoepfel *et al.*, 2006), en este caso de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural, a continuación, se hace una descripción muy breve de cada uno de ellos:

- ◆ Recurso derecho o recursos jurídicos: es la columna vertebral normativa del programa de acción político-administrativa. Se encuentra principalmente (pero no de manera exclusiva) a disposición de los actores públicos y constituye la principal herramienta de legitimación de la acción pública.
- ◆ Recurso personal o recursos humanos: está en función de las capacidades de reclutamiento y de formación que poseen los diferentes actores.
- ◆ Recurso dinero o recursos económicos: es uno de los recursos más determinantes, su carencia dificultaría la solvencia de cualquier tipo de rubro contemplado dentro de la política pública agraria.
- ◆ Recursos de información o cognitivos: es el conocimiento por parte de los actores públicos y privados de los elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver.
- ◆ Recursos de organización, relacionales o interactivos: constituyen los atributos individuales de los actores involucrados, las estructuras asociativas de sus organizaciones y las redes de interacción con otras.
- ◆ Recurso de consenso o de confianza: el relativo consenso entre los actores respecto a la implementación se ha convertido en un recurso primordial para toda política, pues aporta un grado de legitimidad (secundaria), evita los conflictos y economiza otros recursos.
- ◆ Recurso tiempo o cronológico: su distribución entre los actores es desigual, porque mientras los públicos disponen de la posibilidad de controlarlo, los privados, en especial los grupos sociales, se ven presionados al enfrentarse a sus limitaciones.
- ◆ Recurso infraestructura o recursos patrimoniales: representa el conjunto de infraestructura con el que cuentan los actores (por pertenencia o uso).
- ◆ Recurso de apoyo político o recursos de mayoría: hace referencia a la potencial aceptabilidad de la política pública (legitimidad primaria) por parte de la mayoría popular o del congreso.

- ♦ **Recurso fuerza o de violencia:** la coacción legítima a través de la fuerza física es usada fácilmente, al punto de ser esencial en las políticas de los regímenes dictatoriales. Las políticas públicas que provienen de los sistemas democráticos no hacen uso de este recurso a menos que sea un caso extremo, aunque sí puede ser recurrente la amenaza de usarlo y, de esta manera, se logra una incidencia “positiva” en la ejecución.

La institucionalidad de la reforma agraria y desarrollo rural

El actor, al encontrarse sumergido en unas reglas institucionales, adoptará valores propios de estas, pero al mismo tiempo modificará su conducta mediante sus propias decisiones y acciones. Una institución cuenta, por un lado, con estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente y, por el otro, con reglas informales implícitas, compartidas por los miembros de una organización o comunidad.

Toda institución está en un proceso de transformación dinámico determinado por la funcionalidad de la institución para el cumplimiento de un objetivo determinado. El cambio se presentará, por ejemplo, cuando una institución genere efectos negativos a largo plazo, imprevisibles en el corto, o cuando las estructuras políticas no correspondan a la realidad social; sin embargo, esta metamorfosis puede presentarse de una manera progresiva y lenta, y como respuesta a factores externos, por ejemplo, a la política internacional. Entender las lógicas de reforma institucional, permitirá entender de igual manera las reglas institucionales, factor que afecta la conducta de los actores y, por ende, la esencia de las políticas públicas. La noción de reglas institucionales comprende dos perspectivas; la primera, la idea de que existe una jerarquía de normas e instituciones, la segunda, el hecho de que las reglas negociadas entre los actores, muchas veces de manera voluntaria, gestionan sus interacciones. Teniendo en cuenta esto, se puede decir que las reglas institucionales pueden representar tanto obstáculos como oportunidades para los actores de las políticas públicas (Knoepfel *et al.*, 2006).

La institucionalidad rural, en términos de gobernanza, registra serias dificultades. La gobernanza es la suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos, normas) y recursos que regulan y orientan el proceso de desarrollo agrícola, e incluyen arreglos para la articulación, coordinación y regulación de actores (Martínez, 2009). En el sector rural de Colombia en las últimas décadas, la gobernanza es muy confusa; dado que el conflicto y la criminalidad que, en

buena medida, desbaratan la institucionalidad local y la ponen al servicio de los intereses de distintos actores como gamonales, políticos regionales/locales y actores armados ilegales, vive diferentes transiciones a lo largo de diferentes gobiernos.

Las reglas institucionales formales fijan un marco de comportamiento y de acción de todos los integrantes de las formas organizativas y de sus dirigentes o representantes (actores). Generalmente, están establecidas en estatutos, reglamentos e instrucciones definidas al interior de cada organización y están reconocidos legalmente y con personería jurídica otorgada por un agente político-administrativo. Sin embargo, estas reglas en Colombia no han sido garantes de determinados comportamientos, por el contrario, la institucionalidad se ha marchitado, lo cual ha dado cabida a normas informales que en muchos casos resultan benéficas y en otros realmente destructoras en común con el uso de los recursos. Por otro lado, las reglas institucionales informales rigen a los diferentes actores de acuerdo con la subjetividad de poderes, de liderazgos, de su personalidad, su carácter y el interés que representan.

La reforma rural integral acordada en La Habana

Desde la expedición de la Ley 135 de 1961 hasta inicios de la década de los noventa, pasaron más de treinta años de implementación de una política pública de reforma agraria de corte estadocéntrica, es decir, programada y ejecutada por el Estado en cabeza del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), como responsable de garantizar el acceso a la propiedad rural a campesinos e indígenas que no poseen tierra o la tienen en cantidades insuficientes. Esta política pública para el acceso efectivo a la propiedad rural después del pacto de Chicoral en 1973 fue paulatinamente remplazada por una política pública para el Desarrollo Rural Integral (DRI).

Al expedirse la Ley 160 de 1994, se reconoció el fracaso de una reforma agraria, desde entonces, se conoció como el Estado benefactor, y fue necesaria su reformulación para adaptar el sector agrario nacional al nuevo modelo de desarrollo económico adoptado, caracterizado por una apertura económica bastante radical, como la estrategia más válida para integrar el país a una economía cada vez más mundializada o globalizada.

En este contexto, el Estado se declaró incapaz de solucionar las causas históricas del conflicto en las zonas rurales, debido a la concentración de la propiedad sobre la tierra, lo cual ha excluido al campesino de poseerla como un medio eficaz para superar el atraso y pobreza de las comunidades rurales.

Por esto, actualmente se reformula la política pública de reforma agraria y desarrollo rural, y le otorga una función protagónica en su implementación a los actores del mercado de la tierra y a los actores de la sociedad civil rural (dueños de la tierra y campesinos).

Así nace una nueva institucionalidad donde el Estado cede su papel protagónico a los actores del mercado y la sociedad civil, y da paso a la nueva política pública de reforma agraria y desarrollo rural de carácter mixto, con un énfasis sociocéntrico.

Así, cuando al Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), se sientan a negociar un acuerdo para finalizar el conflicto, han transcurrido veinte años de este nuevo enfoque de política pública de reforma agraria y desarrollo rural, que tampoco ha logrado eliminar de manera significativa la pobreza y el atraso en las comunidades rurales, como las principales causas de la violencia y del conflicto en el territorio rural colombiano.

La distribución inequitativa de la tierra y el fracaso histórico de las políticas públicas que garanticen el acceso progresivo a ella, como lo ordena el mandato constitucional (Artículo 64), demanda unas nuevas políticas públicas innovadoras, en especial sacándolas del tradicional enfoque sectorial, constituido de *arriba-abajo* por una política construida de *abajo-arriba* con una amplia participación de las comunidades rurales, quizá sea tiempo de construir una institucionalidad de corte territorial donde los actores locales puedan, de forma participativa y democrática, resolver el problema de la inequidad en el acceso a la propiedad rural y garantizar de forma más general el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación agrológica.

El uso de un concepto alternativo como en el enfoque territorial de la política pública para el acceso a la propiedad rural permite que la definición política de la problemática, que causa la inequidad en la propiedad rural, se haga a partir de las necesidades y particularidades socioeconómicas de cada territorio, separando en calidad y pertinencia las definiciones políticas de carácter general o estandarizado hechas sectorialmente desde el centro (ministerio, instituto, agencia).

Conclusiones

La reforma agraria sigue siendo un tema estratégico para el desarrollo nacional y no un asunto anacrónico, como algunos pretenden presentar, para ellos la necesidad de realizar reformas agrarias redistributivas ha cambiado, hoy sería

más importante concentrarse en promover las capacidades de los campesinos (capital humano), y, por otra parte, garantizar un ambiente institucional que facilite su acceso a los recursos productivos y a la tierra, sin que necesariamente tenga que ser por la vía de la propiedad, ya que queda explícito de todas formas el problema de acceso a la tierra. En estos términos, todos los gobiernos en las últimas décadas han consignado en sus planes de desarrollo políticas de reforma agraria y, en contraste, no se ha contado con la organización institucional adecuada y tampoco ha existido la indispensable voluntad política para hacerla efectiva (Flórez, 2005). Ahora bien, sobre la importancia de la reforma agraria hay otro matiz del problema, algunos investigadores consideran que

las familias que han sido beneficiarias no están en mejor situación que las familias testigo en cuanto a renta y calidad de vida. Esto merece ser investigado a fondo, pues parece indicar que el rendimiento social del gasto público vinculado a la redistribución de tierras ha sido mínimo (Balcázar *et al.*, 2003, p. 323).

El debate sobre las tierras en Colombia y su reforma agraria ha estado muy polarizado en lo político e ideológico, muchos autores se apegan a las discusiones técnicas y pierden la mirada del ámbito social y político en el cual se proyectan soluciones. En uno u otro caso, no hay una visión consistente sobre el contexto de las políticas y constituyen una importante falla en su diseño y posterior implementación y evaluación. Una adecuada caracterización y análisis de la política pública planteada ha de ser útil en el propósito fundamental de nuestra sociedad de alcanzar un desarrollo sostenible en términos políticos, económicos y ambientales, porque esto demanda una previa solución del problema agrario representado en la concentración de la propiedad rural.

Por otro lado, se encuentra que, con pocas excepciones, el papel de la institucionalidad en distintos niveles en el tema de tierras y reforma agraria ha sido modesto; esta participación de carácter marginal solo ha mostrado unos pocos avances en programas piloto sobre tierras. Sin embargo, con la política de descentralización, los planes de ordenamiento territorial pueden ser una importante herramienta a nivel regional, municipal e incluso veredal.

La política pública de tierras y desarrollo rural radica en la consolidación y estabilización de las comunidades campesinas y de los colonos, con base en la definición de los derechos de propiedad sobre los territorios, el desarrollo de actividades productivas sostenibles y el apoyo a procesos de autogestión comunitaria; sin embargo, cabe preguntar si continúa siendo vigente una política pública de reforma agraria de carácter redistributivo que lleve a reformar la estructura de la tenencia de la propiedad rural, o si sería mejor destinar

prioritariamente los recursos de esta política al mejoramiento de otros factores estratégicos para el desarrollo rural, como la educación y la asistencia técnica y empresarial (capital humano).

Referencias

- Balcázar, A., López, N., Orozco, M. y Vega, M. (2003). Colombia: lecciones de la reforma agraria. En P. Tejo (Comp.), *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta* (pp. 307-325). Santiago de Chile: CEPAL.
- Benítez, M. (2005). La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer. *Economía colombiana*, (309), 1-11.
- Fajardo, D. (1983). *Haciendas, campesinos y política agraria en Colombia, 1920-1980*. Bogotá: Oveja Negra.
- Fajardo, D. (2002). Tierra, poder político y reforma agraria y rural. Bogotá: ILSA.
- Fajardo, D. (2006). El desplazamiento forzado: una lectura desde la economía política. En *Territorio y Patrimonio y Desplazamiento, Seminario Internacional* (pp.103-142). Bogotá: PGN & CNR.
- Flórez, L. (2005). La gestión agraria, la democracia y la paz. *Economía Colombiana Revista de la Contraloría General de la República*, (309), 4.
- García, A. (1973). *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Buenos Aires: Cruz del Sur.
- Gruszczynski, D. y Rojas, M. (2003). Notas sobre una reforma agraria distributiva y consideraciones sobre el sistema de seguimiento de política. *Revista Planeación y Desarrollo*, XXXIV, (2), p.337-365.
- Heshusius, K. (2005). *Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia*. Bogotá: Documento CEDE, Universidad de los Andes.
- IGAC, CORPOICA. (2002). *Zonificación de los conflictos de uso de tierras en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- IGAC. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Kalmanovitz, S. y López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Keynes, J. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Knoepfel, P., Subirats, J., Larrue, C. y Varonne, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Québec: Presse de l'Université de Québec.

- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora
- Machado, A. (1994). *El sistema agroalimentario*. Bogotá: Siglo XXI.
- Machado, A. Torres J. (1987). *El sistema agroalimentario: una visión integral de la cuestión agraria en América Latina*. Bogotá: Siglo Veintiuno CEGA.
- Martínez, R. (2009). La institucionalidad en la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis. En M. Piñeiro (ed.), *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*. Santiago de Chile: FAO.
- Marx, K. (2009). *El capital III*, 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mondragón, H. (2002). La organización campesina en un ambiente de terror. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 7, 23-24.
- Ossa, C., Candelo, R. y Mera, D. (2000). La reforma agraria, perspectivas internacionales. *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*, 278.
- PNUD. (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: PNUD.
- Ramírez, C. (2009). *El problema agrario en Colombia: causas y posibles soluciones*. Bogotá, Colombia: Econografos, Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública, Universidad Nacional de Colombia.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma/Fescol.
- Salgado, C. y Parada, E. (2000). *Campesinado, proletariado y protesta social en Colombia*. Bogotá: CINEP.
- Sánchez, J. (2002). La crisis estructural y el sector rural. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 3.
- Suárez, A. (2005). *El campo. Una carta por jugar*. Bogotá: ILSA.
- Vargas, A. (1992). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.

Parte 2

**Referentes internacionales
en desarrollo rural
con enfoque territorial**

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Doce años del programa desarrollo sostenible de territorios rurales: ¿cómo vamos?

*Mireya Eugenia Valencia Perafán**

¿De dónde partimos?¹

En 2015, la Red Brasileira de Pesquisa y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE) realizó una investigación comparada en ocho territorios rurales apoyados por el Programa desarrollo sustentable de territorios rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil (Pronat). Este trabajo fue realizado en el marco de una investigación de mayor envergadura financiada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) donde se estudiaron otros territorios del Brasil, Colombia, México y el Salvador.

El enfoque territorial para el desarrollo rural fue discutido y comenzó a ser implementado en América Latina y el Caribe en el paso del siglo XX al XXI. Durante este periodo fueron diseñadas un amplio número de políticas públicas bajo este enfoque, lo que llevó a RIMISP a formular la pregunta que orientó la referida investigación: Quince años de desarrollo territorial rural: ¿cómo vamos?

De esta forma, para el caso particular brasileño, se enfocó el análisis en ocho territorios localizados en diferentes macrorregiones del Brasil² y tiene como línea temporal para la investigación los 12 años de ejecución del Pronat.

Esta perspectiva territorial y sus orígenes están ampliamente referenciados; de un lado, la proliferación de estudios sobre los nuevos fenómenos de

* Profesora de la Universidad de Brasilia (Brasil), doctora en Ciencias Sociales con énfasis en Estudios Comparados de las Américas en la misma institución, magíster en Desarrollo Rural por la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Actualmente es la Directora Presidente de la Red Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE).

1 Síntesis de la presentación realizada el 04 de diciembre de 2015 a los investigadores del CPR en la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá).

2 El territorio brasileño está dividido en cinco grandes macrorregiones: norte, nordeste, centro oeste, sudeste y sur.

organización industrial, y del otro, el cambio de regímenes políticos de orden nacional a la gobernanza en distintas escalas territoriales son factores que corresponden a un marco de análisis más amplio que explica las transformaciones estructurales del capitalismo y sus consecuentes reestructuraciones económicas, políticas e institucionales (Abramovay, 2007; da Veiga, 2002; Sabourin, 2002; Moncayo, 2005; Schneider, 2004; Schneider y Tartaruga, 2004; Schejman y Berdegué, 2003; Favareto, 2007; Bonnal y Maluf, 2009).

Estas transformaciones traen al debate los espacios rurales y su relación con la reestructuración y diversidad de las economías regionales, la relevancia de la dimensión ambiental y el fortalecimiento de la participación de una amplia gama de actores que trabajan en agendas políticas que llevan la discusión más para el desarrollo y regulación de los espacios rurales y menos para el desarrollo de la agricultura (Delgado *et al.*, 2013).

Un punto importante para destacar es que, al iniciarse esta onda de políticas y programas para el desarrollo territorial rural, la ruralidad ya empezaba a ser comprendida como “un concepto de naturaleza territorial y no sectorial” (Abramovay, 2007, p. 10). Es así que el territorio se considera como una unidad de referencia que contribuye a ver las dinámicas en esos espacios rurales por encima de los límites estrictamente sectoriales y ligados exclusivamente a las actividades agropecuarias y avanza en una lógica multidimensional. Para Abramovay (2007) esta comprensión de territorio rural debe, a su vez, llevar a entender que los mismos no pueden ser definidos por sus límites físicos y sí “por la manera como se produce, en su interior, la interacción social” (p. 20).

De esta forma, uno de los desafíos a los que se enfrentan los gestores de políticas públicas al asumir el enfoque territorial como referente para avanzar en los procesos de desarrollo es su instrumentalización; se entiende que el territorio “es construido a partir de la acción entre los individuos, el ambiente y el contexto objetivo en que están inseridos” (Schneider, 2004), pero las políticas o programas para el desarrollo de territorios instrumentalizan su acción definiendo unidades o recortes que permiten, de forma más ordenada y focalizada, la intervención.

Se asume que los actores situados en los territorios y que actúan de manera articulada podrán vencer los obstáculos que limitan el desarrollo y transforman las realidades locales. Este factor —la participación de diferentes segmentos de la sociedad— es una de las situaciones virtuosas identificadas en territorios bien sucedidos y que se convierten en recomendaciones de política para los programas nacionales (Abramovay, 2007).

Desde la perspectiva analítica podría afirmarse que el enfoque territorial es una manera de comprender cómo se suceden los procesos de desarrollo y cuáles son los instrumentos que se diseñan bajo esa comprensión. Como lo enfatiza Abramovay (2007), el concepto de territorio abre camino para los estudios del propio desarrollo porque invita a hacer énfasis en la forma como los diferentes actores (públicos privados, asociativos) se relacionan en el plano local.

De otro lado, desde una perspectiva normativa el territorio es considerado una escala de intervención adecuada para emprender políticas públicas diferenciadas (Delgado y Leite, 2011). Al buscar el desarrollo de los territorios rurales se estructuran acciones para una intervención gubernamental descentralizada y se estimula la creación de institucionalidades más democráticas que avancen en la articulación de actores sociales y políticas públicas (Delgado *et al.*, 2013).

La discusión sobre el énfasis normativo del abordaje territorial se presenta de forma recurrente (Schneider, 2004; Favareto, 2007; Abramovay, 2007; Berdegué *et al.*, 2012) y se concluye que la literatura sobre el asunto se ha centrado más en la dimensión *policy* que en la *politics* (Favareto, 2007; Abramovay, 2007). Es decir, se hace mayor énfasis en las “cajas de herramientas” usadas para reproducir atributos de los territorios que en los conflictos políticos e intereses contradictorios que están en la base de los mismos.

En el estudio realizado por la RETE se reconoce el carácter normativo que orienta el enfoque territorial, pero se intenta entender las interdependencias entre las dimensiones normativa y cognitiva de tal abordaje y sus efectos en el diseño, implementación y resultados del Pronat. Las dimensiones analíticas de la investigación corresponden a cinco elementos definidores del abordaje territorial: i) inversión en los activos del territorio; ii) enfoque multisectorial; iii) vínculos rurales – urbanos; iv) participación efectiva y empoderamiento de los actores colectivos territoriales; y v) visión colectiva de futuro.

El Programa de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales – Pronat

El Pronat fue creado en 2003, en la transición del gobierno de Fernando Henrique Cardoso al gobierno Lula. En ese año se agregó a la estructura del MDA la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) encargada de diseñar y poner en marcha tal programa. En la actualidad, la SDT atiende 241 territorios que agrupan 3638 municipios de un total de 5564 que conforman la Federación. La operación es realizada con un presupuesto del propio ministerio, el cual llegó a cerca de \$ 702.000 dólares entre 2003 y 2014. Para la SDT el territorio es

un espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, comprendiendo ciudad y campo, caracterizado por criterios multidimensionales –tales como ambiente, economía, sociedad, cultura, política e instituciones– y una población con grupos sociales relativamente distintos, que se relacionan interna y externamente por medio de procesos específicos, donde se puede distinguir uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial (MDA y STD, 2005b, p. 7).

En cada territorio se constituye un colegiado territorial del cual hacen parte diversos actores del territorio y, conforme a las orientaciones de la política, se espera que haya una relación paritaria ente los representantes de la sociedad civil en relación con los del poder público (50% por 50%). Cada colegiado tiene como una de sus responsabilidades elaborar un plan territorial, cuya visión de futuro y estrategias de acción se espera que ayuden a orientar los proyectos para el desarrollo sostenible de esos territorios. Puede decirse que el Pronat se sustenta en un trípode que, de un lado, tiene el territorio, del otro, el colegiado territorial y por fin, el plan que orienta sus acciones.

Uno de los elementos interesantes que ayuda a entender por qué unas referencias teóricas y no otras fueron apropiadas por el Pronat, así como por qué ciertos instrumentos están relacionados con el tipo de actores que hacen parte del diseño e implementación del programa. Esta iniciativa es el resultado de una articulación entre múltiples actores que, a su vez, representan diferentes centros de toma de decisiones como los movimientos sociales, los gestores del propio Ministerio, la academia y los organismos internacionales.

De esta forma, ganan fuerza las discusiones sobre la nueva ruralidad y su inserción en los programas del MDA; la descentralización de las políticas públicas; la participación de la sociedad civil organizada en la elaboración y acompañamiento de esas políticas públicas; los compromisos del Presidente recién electo, Luiz Inácio Lula da Silva, de fortalecer la agricultura familiar localizada en áreas rurales marginalizadas y, por último, el Pronat llega con la promesa de corregir la baja eficiencia del Programa Pronaf de Infraestructura, ejecutado por el MDA en escala municipal.

Para la SDT, conforme con sus documentos institucionales, el enfoque territorial es una visión esencialmente integradora de espacios, actores sociales, agentes, mercados y políticas públicas de intervención (MDA y SDT, 2005a). A pesar de esta visión, la SDT formula un objetivo de intervención en el marco de los límites de actuación que impone la misma realidad institucional del MDA. Esto es, atender un segmento específico de las áreas rurales y, sobretudo, en

el sector agropecuario y agrícola. La SDT formula como objetivo “contribuir para el desarrollo armónico de regiones donde predominan los agricultores familiares y beneficiarios de la reforma agraria y del reordenamiento agrario, colaborando para la ampliación de capacidades humanas, institucionales y de autogestión de los territorios rurales” (MDA y SDT, 2005b).

En 2008 existió una tentativa de avance en la integración de políticas públicas en los territorios rurales. Para esto se crea el Programa Territorios de la Ciudadanía coordinado por una instancia superior a varios ministerios que, mediante la estructuración de una matriz de acciones, van a los territorios con sus ofertas. Tal vez, si el referido programa hubiese tenido continuidad, más allá del año 2010, varios elementos positivos del mismo habrían generado impactos mayores en los territorios y, tal vez, las fallas detectadas en su diseño y ejecución hubiesen sido corregidas. Entre ellas, y la más emblemática, la conducción de *arriba-abajo* de sus acciones.

Esto no es posible saberlo, pero lo evidente es que por la naturaleza misma de los territorios y la diversidad de actores que en ellos viven, no es recomendable segmentar y definir un único modelo como guía para ejecutar una política o programa con enfoque territorial. Es necesario comprender cómo se dan los procesos de desarrollo en esos territorios; para esto se sugiere observar las formas específicas de cómo son usados los recursos materiales e inmateriales disponibles y las relaciones que se establecen para esto. Es necesario, además, mejorar las formas de identificar proyectos estratégicos como los instrumentos para su ejecución que a largo plazo contribuyan con la inclusión productiva y social de su población.

La multisectorialidad, la participación diversa de actores, la visión de futuro, la inversión en activos y recursos, tanto genéricos como específicos (Pecqueur, 2005), y el fortalecimiento de las relaciones de los espacios rural y urbano, son características que continúan siendo relevantes para explicar el desarrollo territorial y su instrumentalización un desafío.

Conclusiones preliminares

A partir de la revisión de bibliografía sobre el abordaje territorial y, en particular, sobre el programa de los territorios rurales del Brasil, es posible afirmar que, en estos documentos, en mayor o menor medida, se registran las características definidoras del enfoque territorial, pero su movilización e interpretación es diversa.

Junto con esto, se confirmó el carácter normativo y periférico del programa. Por un lado, pudo evidenciarse que los recortes territoriales definidos no consideraron en algunos territorios factores identitarios que podrían ser potencializadores de la cohesión en torno a un proyecto común. Del otro, se identificó que la retórica territorial fue apropiada por diversos sectores, públicos y privados, pero en gran medida, en los ámbitos del propio MDA y sus colaboradores en estados y municipios. De esta forma, la apropiación del enfoque territorial por otros ministerios o programas es frágil, lo que le da esta característica de ser periférico y, en consecuencia, su baja sostenibilidad.

Ahora bien, de otro lado, fue posible identificar como bases sociales fuertes existentes antes del Pronat llevar a esos territorios rurales a conformar coaliciones que surgieron en torno a un juego de intereses (Berdegué *et al.*, 2012) y a una categoría como la agricultura familiar. Estas coaliciones consiguen liderar acciones para su desarrollo en el tiempo, independiente de las fases de estabilidad o crisis de una política como la de los territorios rurales. No obstante, se pueden configurar como coaliciones, pero su dominio de acción y área de actuación es limitado a un único segmento productivo y social de esos territorios (Berdegué, Escobal y Bebbington, 2015).

Vale la pena mencionar algo señalado por un gestor del Programa en una de las entrevistas realizadas en el estudio: “Los actores territoriales tomaron un lugar central en la estrategia territorial y pasaron a ser ellos los que tenían papeles y oportunidades de planear el futuro del territorio, un poco creando una nueva centralidad en el pueblo del campo”.

Es necesario profundizar aún más en las conclusiones a las que es posible llegar con este estudio, pero una de ellas es que, de hecho, en Brasil se avanzó con la estrategia territorial y existe en la actualidad una base de aprendizaje que permitiría avanzar en estrategias que busquen más la movilización social e institucional y menos el diseño de rígidas normativas en busca de modelos ideales que, en muchos de los casos, no son coherentes con las realidades locales.

Referencias

- Abramovay, R. (2007). Para uma teoria dos estudos territoriais. En A. Ortega y N. Almeida (orgs.), *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Alínea.
- Berdegué, J. Aguirre, F., Chiriboga, M., Escobal, J. Favareto, A., Fernández, I. *et al.* (2012). Desarrollo territorial rural em América Latina: determinantes y opciones de política. En J. Berdegué, J. y B. Modrego (editores), *De Yucatán a Chiloé, dinámicas territoriales en América Latina* (pp. 17-70). Buenos Aires: Teseo.

- Berdegú, J., Escobal, J. y Bebbington, A. (2015). Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions and Coalitions. *World Development*, 73, 129-137.
- Bonnal, P. y Maluf, R. (2009). Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidades da agricultura familiar no Brasil. *Política e Sociedade: Dossiê Desenvolvimento Territorial Sustentável, UFSC*, 8(14), 211-250.
- Delgado, N. y Leite, S. (2011). Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. En C. Miranda, B. Tibúrcio (org.), *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil* (pp. 89-130). Brasília: IICA.
- Delgado, N., Pereira, S., Job, C., Grisa, C., Kato, K. y Wesz, V. J. (2013). Concepções de Ruralidade e Políticas Públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados. En C. Miranda, C. y H. Silva (orgs.), *Concepções de ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA.
- Favareto, A. (2007). *Paradigmas de desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Igu, FAPESP.
- Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) y Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). (2005a). Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. *Documentos Institucionais, n. 1*. Brasília.
- Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) y Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). (2005b). Marco referência para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. *Documentos Institucionais, n. 2*.
- Moncayo, E. (2005). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET).
- Pecqueur, B. (2005). O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. *Raízes*, 24(1-2), 10-22.
- Sabourin, E. (2002). Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. As especificidades do caso brasileiro. En: E. Sabourin, E., O. Teixeira (eds.), *Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais* (pp. 21-37). Brasil: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT.
- Schneider, S. y Tartaruga, I. (2004). Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes, Revista de Ciências Sociais*, 23(01-02), 99-117. Recuperado de http://www.ufcg.edu.br/~cedrus/downloads/schneider/territorio_e_abordagem.pdf
- Shejtman, A. y Berdegú, J. (2004). Desarrollo territorial rural. *Debates y Temas Rurales, n° 1*. Recuperado de <http://www.rimisp.cl/documentos/desarrolloterritorial.pdf>

da Veiga, J. E. (2002). A Face Territorial do Desenvolvimento. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande*, 3(5), 5-19 Recuperado de http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/ArtigosCientificos/%5B20%5Dface_territorial.htm#_ftn25

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México notas sobre su contenido y aplicación

*Francisco Herrera Tapia y William Gómez Demetrio**

Introducción

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México (LDRS) surge como una propuesta legislativa de alto calado para la reforma del campo a principios del siglo XXI, y se asumió como una ley que promueve desde su contenido el enfoque del desarrollo territorial, en la medida que determina escalas territoriales de intervención y medidas intersectoriales para la aplicación de la política pública. Se trata de una ley muy ambiciosa que ha dificultado su aplicación en un contexto de burocracia estatal con rutinas administrativas de tipo sectorial que impiden que la dinámica propuesta tenga impacto en su institucionalización de una manera profunda, pese a esto, existen logros en ciertos procesos de institucionalización.

En este sentido, el objetivo de este capítulo es analizar desde una perspectiva de la administración pública el nacimiento y desempeño de la LDRS, se parte del supuesto de que posee un aparato legislativo propicio para el fomento del desarrollo rural desde una perspectiva territorial interesante. Sin embargo, existen condicionantes de tipo político, presupuestal, de capacidades y de procesos burocráticos que impiden su aplicación, en la medida que no existe una reingeniería institucional adecuada para el funcionamiento de estructuras más flexibles y dinámicas acordes con una mayor participación ciudadana y mejor gestión de la vida colectiva desde la institucionalidad rural, en coordinación con otros sectores.

Este breve apartado se estructura a partir de unos antecedentes de la Ley, el análisis de sus bases legales y componentes principales, así como de una revisión de sus alcances y limitaciones, y tiene como cierre algunas reflexiones finales.

* Profesores Universidad Autónoma del Estado de México.

Bases legales de la LDRS

La LDRS encuentra sus bases legales en la Constitución Política de México, particularmente, el Artículo 27 en su fracción XX, y en el Artículo 25, el cual establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable”.

A partir de esto, se destaca que la LDRS junto con otra Ley muy importante, la Ley Agraria, forman los pilares más importantes del campo en México. La Ley Agraria data de mediados del siglo XX, producto de la Revolución Mexicana, y es mucho más antigua incluso que el Artículo 27, ya que data de 1915, y cuenta con una reforma importante del 26 de febrero de 1992 que habilita al Estado y a los ejidatarios para establecer la privatización del ejido a través de un procedimiento legal establecido para transitar a otro régimen de derechos de propiedad de la tierra en México.

La Ley Agraria establece en su Artículo 1º: “La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República” (Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, 1992). Dicha Ley es normativa del sector agrario en México, sin embargo, encuentra poco diálogo o armonización con la LDRS, ya que su foco son principalmente los núcleos agrarios y la organización de la producción rural en el marco de una visión sectorial del campo.

De acuerdo con las bases legales y administrativas del desarrollo rural en México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 27 (Fracción XX), establece que

el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

En el año 2011 se adicionó la fracción XX del Artículo 27, el cual estableció que “El desarrollo rural integral y sustentable, a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

Derivado de esto, el desarrollo rural integral que reconoce la institucionalidad se regula a través de la LDRS, en tanto el Artículo 1 establece que la

Ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República. Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4º. del artículo 4º y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución. Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural (...) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2001).

Componentes principales de la LDRS

La LDRS se dictaminó favorablemente en la Cámara de Diputados con ninguna abstención y ningún voto en contra el 23 de octubre de 2001. El 13 de noviembre de 2001 se aprobó en la Cámara de Senadores; el 3 de diciembre, el presidente de la República expidió el Decreto Aprobatorio. Finalmente, el viernes 7 de diciembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, y entró en vigor el 8 de diciembre, fecha en la cual esta Ley plantea la instrumentación de la política del Estado en lo referente al desarrollo rural (Morales *et al.*, 2013).

La LDRS se trata un hito importante en la legislación del sector rural en México, que abrogó varios instrumentos legislativos como la Ley de Fomento Agropecuario y Ley de Distritos de Desarrollo Rural. Esta Ley contempla básicamente dos criterios rectores:

1. Federalismo: distribución y organización del poder político a nivel territorial (municipio, Estado, federación).
2. Descentralización: organización de la administración pública a través de la delegación de poderes en las entidades federativas.

La LDRS cuenta con 191 artículos y está compuesta por cuatro títulos relativos a su objeto y su aplicación, así como a la planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural sustentable, el fomento agropecuario y los apoyos económicos. Con todo esto se busca el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio

comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, y asegurar la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

El aporte medular de la Ley, que marcan la diferencia respecto a otros marcos legislativos anteriores y a los vigentes, es que fomenta la creación de espacios de concertación en escalas territoriales y sectoriales como los siguientes:

- ♦ Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS).
- ♦ Consejos para el desarrollo rural sustentable.
- ♦ Sistema producto.
- ♦ Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural sustentable (PEC).

La CIDRS es un órgano vital para promover la concurrencia de los recursos económicos en el territorio, así, las distintas secretarías que participan en el medio rural podrán ejecutar programas articulados a proyectos de impacto local y regional en coordinación intersectorial e intergubernamental; de esta manera, el reto es convocar y hacer viable el desarrollo de proyectos y prepuestos pactados entre las distintas entidades estatales que deberían programar los recursos, con base en los proyectos que la sociedad rural demanda en distintos sectores y territorios.

Para el apoyo de la CIDRS, la LDRS cuenta con nueve sistemas y seis servicios orientados al desarrollo del campo en México.

Por su parte, los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable son espacios consultivos determinados en la escala municipal, distrital, estatal y federal, dichos organismos tienen funciones en sus distintas escalas orientadas a la participación ciudadana, la difusión de programas, la participación junto con la comisión intersecretarial para la planeación del desarrollo rural, la emisión de la opinión sobre las reglas de operación de los programas, entre otras.

En el momento, estos espacios se han institucionalizado y funcionan de manera intermitente a nivel de los municipios, y de manera regular, aunque no con el potencial que se requiere, en los niveles distrital y nacional, en menor medida a escala estatal. Según Gómez, Varela y Rivera (2012), en estos espacios descansa la operatividad y factibilidad futura de la LDRS, dicho de otra manera, son la figura idónea para lograr la apertura, pluralidad, imparcialidad, integralidad e independencia entre los distintos actores, puesto que no es posible ya atender a los asuntos públicos sin participación de la ciudadanía, al estar sustentado este movimiento en un cúmulo de razones y valores democráticos de la mayor importancia.

Tabla 11.1
Sistemas y servicios de la LDRS

Instrumento	Sistema y servicio
9 sistemas	I. Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable II. Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral III. Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural IV. Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales V. Sistema Nacional de Bienestar Social Rural VI. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable VII. Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria VIII. Sistema Nacional de Financiamiento Rural IX. Sistema Nacional de Apoyos a los programas inherentes a la política de fomento al desarrollo rural sustentable
6 servicios	X. Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y del Almacenamiento XI. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria XII. Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas XIII. Servicio Nacional del Registro Agropecuario XIV. Servicio Nacional de Arbitraje del Sector Rural XV. Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral

Fuente: adaptado de LDRS (Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, 2001).

Se trata en este aspecto de retomar las experiencias de “buena gobernanza” de los consejos para potenciar su desarrollo democrático y efectividad de sus resultados en el contexto de los beneficios legislativos que otorga la LDRS. Los estudios de la Red GTD (2010), demuestran cómo los consejos no muestran planes a largo plazo, la carencia de proyectos que vinculen a más de una localidad, la inexistencia de proyectos que involucren a más de un municipio, la falta de compatibilidad en los tiempos y en las reglas de operación de diferentes programas, la escasa comunicación entre las instituciones en diferentes niveles, la inestabilidad laboral de los coordinadores o asesores municipales, la exigua presencia de personal de instituciones federales a nivel local y, en algunos casos, el centralismo a nivel estatal.

En una vertiente sectorial y productiva, la LDRS incorpora los intereses de los productores de la economía rural a través de los Sistemas Producto (SP), los cuales tratan de incorporar el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización. Así, en México se han constituido en comités locales y nacionales, y se destacan los principales sistemas producto: maíz, caña de azúcar, frijol, aguacate, entre muchos otros. Estos comités cuentan con recursos anuales etiquetados a sus actividades, que en su mayoría son invertidos en bienes de infraestructura como: centros de acopio, invernaderos, maquinaria, transporte, etc.

Por su estructura hoy en día, los SP tienen un peso importante en la política pública, en un inicio fueron activos al seno de los consejos y con un poder importante de gestión, posteriormente, evolucionaron con cierta autonomía para establecer mecanismos propios de gestión, alternativos a los consejos, lo cual les permitió una presencia importante en la institucionalidad que se reflejó en la dotación de recursos para un segmento de productores que se integra principalmente por medianos y grandes productores. Los beneficios principales se reflejan en apoyo a la empresa rural, capacitación y vinculación con mercados a nivel privado, pero no en bienes públicos. Sin embargo, este componente de los SP no ha logrado configurarse como un elemento articulado a la territorialidad de las políticas públicas, ya que mantiene una inercia sectorial en su dinámica productiva y de relación con las instituciones gubernamentales o de mercado.

Otro de los logros importantes estipulado en el Artículo 14 de la LDRS, que toma como fundamento lo dispuesto en los Artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 19 y 26 de la Ley de Planeación, es el PEC, el cual contempla las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo buscando garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, y priorizar las zonas de alta y muy alta marginación donde se encuentran las poblaciones económica y socialmente débiles.

Sin embargo, a pesar de que el PEC representa una de las partes más emblemáticas de la LDRS, de acuerdo con Casas *et al.* (2007), ambos instrumentos contemplan una visión parcial y carecen de una metodología que diseñe y cuantifique la sustentabilidad e integre las dimensiones ambiental, social y económica, desde el ámbito local hasta el nacional. En consecuencia, el PEC carece de dirección y se ha convertido en un instrumento financiero-adminis-

trativo de distintas secretarías, que no han superado las condiciones críticas del campo, debido en gran parte a que, desde su estructuración, en él quedó implícito que seguirían operando los mismos programas que se venían manejando, pero ahora con un enfoque multisectorial e interinstitucional que aún no se ha logrado materializar totalmente.

Alcances y limitaciones

La LDRS indudablemente representa un nuevo marco normativo para promover el desarrollo rural, su naturaleza multisectorial, participativa y territorial es muy ambiciosa en su aplicación para la tradición y transformación del sistema político mexicano, lo cual se refleja en la falta de coordinación intergubernamental e intersectorial. Las secretarías participantes en la CIDRS y en el PEC solo se responsabilizan de la aplicación de sus propios programas, no de la articulación y concurrencia que manda la Ley, con una subutilización de los sistemas y servicios establecidos.

La complejidad de la LDRS hace que, en la práctica, las instituciones locales, en especial los gobiernos subnacionales, tengan “autismo” hacia dicha Ley, lo cual puede ser comprensible para el funcionario que busca solo atender las rutinas burocráticas si no hay instrucciones precisas de las autoridades que toman las decisiones sobre el curso de la política de desarrollo rural articulada a la LDRS.

A pesar de ser una Ley que tuvo aprobación legislativa prácticamente unánime por las distintas expresiones políticas existen insuficientes reglamentos específicos para la regulación operativa de los mandatos, en consecuencia, la transversalidad y trazabilidad de la LDRS aún es limitada, las condiciones para el campo y las áreas rurales, no han cambiado de manera significativa.

En ese tenor, cabe resaltar que existe una especie de “esquizofrenia institucional”, ya que se nota una desarticulación incomprensible entre la Ley Agraria y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que, sumado a un desconcierto entre más de 50 leyes vinculadas con el sector rural, hace que el enfoque territorial del desarrollo no tenga un impacto trascendente en la sociedad rural a través de las diversas políticas públicas que la intervienen.

A pesar de esto, se considera que la LDRS ha probado tener resultados positivos observables en el desarrollo institucional y en su aplicación, lo cual se puede resumir de la siguiente manera:

- ♦ Reconocimiento de su existencia en las autoridades del Gobierno de la República.

- ◆ Consolidación de la figura del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.
- ◆ Funcionamiento del Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SENACATRI).
- ◆ Establecimiento anual del Presupuesto Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.
- ◆ Sistemas producto en funciones permanentes, aunque también se han convertido en algunos casos en cotos de poder sectorial de productores que utilizan esos espacios para la búsqueda de beneficios particulares o de carácter político.
- ◆ Reconocimiento de la figura de los Consejos de Desarrollo Rural por parte de los actores rurales e institucionales, sin embargo, su funcionalidad es inestable.
- ◆ Apropiación institucional del discurso sobre la necesidad de la atención integral del medio rural, pero con la inercia de prácticas sectoriales en la visión de desarrollo, así como en la forma de operar programas públicos.

Referencias

- Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión. (1992). *Ley Agraria*. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión. (2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión. (2011). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- Casas, R., Martínez, T., González, F. V. y García, E. (2007). Limitaciones y perspectivas del desarrollo rural sustentable en México. *Textual*, (49), 67-100.
- Gómez, E., Varela, A. y Rivera, S. (2012). *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*. México: Instituto para la Defensa del Interés Público.
- Morales, D., Herrera F., Chávez, C. y Rojo R. (2013). Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en el sur del Estado de México. Estudio de sus procesos de institucionalización. *Explanans*, 2(2), 11-31.
- Red GTD (Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural Sustentable). (2010). *Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo en México*. México: IICA.

El modelo de desarrollo alternativo de la región de San Martín, un caso exitoso de manejo del posconflicto en Perú

*Rubén Leiva-Montoya** y *Fabio R. Leiva***

Introducción

La región San Martín, al nororiente del Perú, es una región próspera de la selva amazónica y tiene un importante desarrollo agropecuario y turístico. Sin embargo, en las décadas de los ochenta y noventa, además de la pobreza y el escaso desarrollo socioeconómico, fue golpeada por la violencia asociada al narcotráfico y a la presencia de grupos armados ilegales. Ante esta situación, la población y las autoridades optaron por una actitud de cambio hacia la legalidad y el consenso por la erradicación de los cultivos ilícitos. El modelo de desarrollo que allí fue implementado se considera exitoso en términos de desarrollo económico, inclusión de la población, mejoramiento de infraestructura y consolidación de paz. En este sentido, hay elementos de ese modelo que pueden ser tenidos en cuenta para el desarrollo rural en el actual proceso de paz en Colombia.

En este capítulo se revisan algunos aspectos históricos del conflicto en la región de San Martín y se presentan elementos claves del modelo de desarrollo allí implementado.

Algunos aspectos históricos del conflicto en la región de San Martín

La Región de San Martín está dividida en 10 provincias, 77 distritos y tiene una población aproximada de 780 mil habitantes; allí se localizan 1500 comunidades campesinas y 66 nativas. Las condiciones son altamente favorables para el desarrollo agropecuario, siendo esta actividad el sustento de alrededor del

* Politólogo, M. Sc. en Estudios de Desarrollo Internacional. Asesor en Desarrollo de Organizaciones Cooperativas, Cooperativa Agraria Cafetalera Oro Verde, Lamas, San Martín, cooperante internacional Cuso International, Ottawa, Canadá.

** Profesor titular, Facultad de Ciencias agrarias, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Director del CPDR.

61 % de los pobladores económicamente activos. Sin embargo, hay deficiencias en términos de capacitación y tecnificación de los productores agropecuarios, así como de infraestructura eléctrica y carreteras. Según Cabieses “todo ello como rezago del centralismo que ha caracterizado al país durante décadas” (2010, p. 2).

Durante las décadas de los ochenta y los noventa, la región fue afectada por la violencia derivada de la producción de hoja de coca y la pasta base de cocaína. La producción de ese cultivo ilegal, promovido por poderosos grupos de narcotraficantes, alcanzó el 55 % de toda la coca cultivada en el Perú, en años en los cuales el país era el primer productor mundial de dicha hoja (UNODC, 2011).

La situación fue propicia para que grupos armados ilegales como el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) incursionaran en la región y desarrollaran actividades de extorsión a pobladores y protección a los narcotraficantes, entre otras. Toda esta situación se tradujo en incremento de la deforestación y, en general, deterioro ambiental, crisis social y altos niveles de violencia relacionados al narcotráfico y a la presencia de estos grupos armados, ocasionando una dramática desarticulación del tejido social (Cabieses, 2010).

El modelo de desarrollo de la región de San Martín

Frente a la situación mencionada en la región, se generó una respuesta atípica. La población, junto con las autoridades locales, optó por una actitud de cambio hacia la legalidad y el consenso por la erradicación de los cultivos ilícitos. Según DEVIDA (2013), el modelo San Martín

conjugó la voluntad de cambio de los pobladores con un excelente potencial productivo de la zona en agricultura, ganadería, agricultura forestal y turismo, (...) sumado a una importante inversión del Estado en infraestructura vial, eléctrica, comunicaciones e infraestructura básica social que incluyó el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas y el mejoramiento de las capacidades de los actores locales (p. 8).

Es importante resaltar que el modelo de desarrollo alternativo de San Martín, desde sus inicios, ha estado impulsado con importante apoyo de la cooperación internacional, principalmente de la agencia estadounidense de ayuda al desarrollo (USAID), la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la cooperación técnica alemana (GTZ).

Un elemento básico del modelo es el programa de sustitución de cultivos de coca por cacao, café y palmito para la exportación; este programa se ha impulsado desde el año 2002, y cuenta con cuatro ejes principales:

- i. Erradicación voluntaria u obligatoria de cultivos de coca.
- ii. Aseguramiento de la gobernabilidad y la seguridad del área.
- iii. Coordinación de actividades de organizaciones locales, nacionales y de cooperación internacional.
- iv. Impulso de actividades económicas sostenibles.

Es importante destacar que a diferencia del Plan Colombia (Embassy of the United States Bogotá, Colombia, s. f.), el modelo San Martín no es policial ni militar, no pretende la erradicación forzada de la coca, tampoco promueve la fumigación de cultivos y no formó o forma parte de una estrategia de lucha contra el terrorismo. Como principales frutos de ese programa, se pueden destacar seis aspectos fundamentales:

- i. La pobreza de la región se redujo de 68,2 % en 2001 a 33,2 % en 2008, y la pobreza extrema de 43 % a 14,5 % en el mismo periodo.
- ii. Se logró reducir el área de cultivos ilícitos a una cifra aproximada de 321 hectáreas.
- iii. El ingreso de los agricultores cacaoteros se incrementó de 3 millones de dólares en 2003 a 20 millones en 2008, y según el BCRP (2015), las exportaciones en 2014 superaron los 76 millones, una vez sus cultivos lograron un óptimo de producción.
- iv. Con la cooperación internacional, se han incentivado las organizaciones de agricultores para tener una mejor representación en el mercado, lo que les significó en 2014 exportaciones por 151,3 millones de dólares en café, cacao y palma de aceite producidos en el sistema de erradicación de cultivos ilícitos (BCRP, 2015).
- v. Para 2011, se habían sustituido 48.868 hectáreas previamente sembradas con hoja de coca, fueron otorgados 15.506 títulos de propiedad, 26 asociaciones y cooperativas fueron establecidas y se adelantaron 1858 obras de infraestructura económica y social básica (UNODC, 2011).
- vi. La inversión del Gobierno nacional en la región San Martín en el año 2014 fue de 6,6 millones de nuevos soles (aproximadamente US\$2 millones). El turismo en la región ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años, y en septiembre de 2015, se registró un crecimiento del 6,9 % respecto al mismo mes del año anterior.

El éxito de este modelo puede atribuirse a una gran reducción de la economía de la coca y el narcotráfico, que en el año de 1992 representaba el 46 % del valor bruto de producción, mientras que en el 2008 fue únicamente del 0,5 % (Cabieses, 2010). Esto no hubiera sido posible sin el compromiso de más de 46 mil familias en la sustitución del cultivo de la coca. En cifras del 2010, 235 mil hectáreas fueron sembradas con arroz, café, cacao, palma de aceite, maíz y algodón.

La evidencia de más de una década nos va mostrando que el Desarrollo Alternativo, es el medio más eficaz para garantizar en las zonas de cultivos de coca ilegal erradicadas o en las que potencialmente aptos para la expansión, la formación de estructuras económicas legales, con propuestas económicas sostenibles que promueven polos de desarrollo y contribuyen a mejorar la pobreza y la exclusión social de miles de familias, así como, promover mayor acceso en las comunidades de los programas del Gobierno (identidad, salud, saneamiento, etc.) (UNODC, 2012).

Si bien el modelo ha sido exitoso en la reducción los cultivos de coca, ha llevado a disminuir la pobreza, a fortalecer las instituciones públicas y las asociaciones de productores agrícolas, y a mejorar la comercialización de sus productos, se deben reconocer algunas limitaciones. Particularmente se han presentado problemas en obras públicas, tales como algunos centros de salud, hospitales e infraestructura energética, que fueron inaugurados por políticos locales y mostrados como grandes obras del modelo San Martín, pero su costo de mantenimiento no estuvo considerado al momento de la planeación y hoy en día funcionan de manera muy limitada o simplemente no funcionan. Igualmente, se ha fallado en términos de diversificación de cultivos y capacitación a los productores que, en cierta medida, terminan convirtiéndose en monocultivadores con notorias deficiencias en el conocimiento de su sistema productivo y en el uso de tecnologías adecuadas. Esto fue notorio en el amargo episodio de 2012 y 2013 con la aparición de roya en los cultivos de café de la región, enfermedades que devastaron más del 80 % de los cultivos, dejando a miles de caficultores en la quiebra. Sin embargo, gracias al trabajo de las organizaciones de productores, principalmente de carácter cooperativo, creadas en el marco del modelo, los caficultores se han recuperado y hoy están produciendo de nuevo de manera exitosa.

Es importante reconocer que, a pesar de esas limitaciones, la situación en la región ha mejorado sustancialmente y una posible recaída como la de las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado es muy poco probable. Esto llevaría a pensar que el modelo de desarrollo alternativo de San Martín cuenta

con bases sólidas y ha mostrado claros beneficios socioeconómicos, por lo cual es válido proponerlo para su evaluación y ajuste en otros contextos como posible alternativa a situaciones en las que la descomposición de los tejidos sociales se ha presentado como efecto de la violencia y de la estrecha relación de los grupos armados ilegales y el narcotráfico, tal como ha ocurrido en diferentes territorios en Colombia.

San Martín está muy cerca de ser la primera región en liberarse de la actividad del narcotráfico y su producción de drogas, ahora sus productores (excocaleros) ven cómo su cacao se transforma en chocolates La Orquídea, su café orgánico y ecológico en café tostado Oro Verde (ganador del Grano de Oro en 2003), y cómo su sabroso palmito compite en calidad y precio en cualquier mercado (Pizarro, 2008).

Conclusiones

En este capítulo se han revisado algunos aspectos históricos del conflicto en la Región de San Martín, al nororiente del Perú, se muestra cómo en los años ochenta y los noventa fue golpeada fuertemente por la pobreza, el escaso desarrollo socioeconómico, la violencia asociada al tráfico de estupefacientes y a la presencia de grupos armados ilegales.

Ante esa situación, de manera participativa se generó el Modelo de Desarrollo Alternativo de San Martín, que ha mostrado claras ventajas en términos de lucha contra la pobreza, desarrollo productivo (particularmente en términos agropecuarios y de turismo), fortalecimiento institucional y mejoramiento de las capacidades de los actores locales.

Dada cierta similitud de algunos territorios en Colombia con la situación mencionada, se recomienda la evaluación del citado modelo en el contexto actual del proceso de paz en nuestro país.

Bibliografía

- Banco Central de Reserva del Perú - BCRP. (2015). *San Martín: Síntesis de actividad económica*. Iquitos, Perú: Departamento de Estudios Económicos.
- Cabieses, H. (2010). *El milagro de San Martín y los síndromes del desarrollo alternativo en el Perú. Informe sobre políticas de drogas*. Transnational Institute TNI, No. 34.
- DEVIDA. (2005). *El narcotráfico en el Perú: Situación actual y prospectiva*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.
- DEVIDA. (2013). *Programa Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible "PIRDAIS" 2014 – 2016*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

Embassy of the Unites States Bogotá, Colombia. (s. f.). *Plan Colombia*. Recuperado de <https://bogota.usembassy.gov/plancolombia.html>

Pizarro, R. (25 de junio de 2008). El Modelo San Martín. *Diario El Comercio*.

UNODC. (2011). *Monitoreo de Cultivos de Hoja de Coca en el Perú. 2011*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC.

UNODC. (2012). *Perú: Desempeño comercial de las empresas promovidas por el desarrollo alternativo/2012*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, Comisión Oficial.

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Epílogo

*Yesid Aranda**, *Juan Patricio Molina*** y *Fabio R. Leiva****

En la presente obra se han abordado algunos de los principales desafíos que desde la academia se vislumbran para la implementación de propuestas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) en el marco de la paz en Colombia. Los distintos capítulos presentados recogen la experiencia y el análisis de autores vinculados a distintas sedes, facultades, departamentos y grupos de investigación, quienes desde la Universidad Nacional de Colombia (UN) han abordado aspectos que pueden ser determinantes para la consolidación de una paz duradera y contribuir al cierre de brechas que actualmente existen entre lo rural y lo urbano en el país.

La universidad colombiana, además de cumplir una importante labor como analista del desarrollo rural, es un actor que debe repensar la manera como cumple sus funciones misionales de educación, investigación y extensión; esto le permitirá alcanzar mayor liderazgo y pertinencia, particularmente en la actual coyuntura del proceso de paz. En este sentido el Centro de Pensamiento de Desarrollo Rural (CPDR) de la UN busca consolidarse como un espacio para proponer lineamientos que sirvan de guía para el diseño de políticas públicas y den soporte a las acciones que promueven el bienestar social y económico de las comunidades rurales, en un escenario de posacuerdo que conlleve, efectivamente, la consolidación de la paz. Igualmente, el CPDR puede brindar lineamientos para avanzar en los cambios académicos que amerite la Universidad y sus diferentes programas.

Dentro de una perspectiva a largo plazo, este Centro debe responder con liderazgo a las coyunturas actuales, para lo cual se requiere definir algunas líneas temáticas que orienten su acción futura. A partir de los planteamientos y propuestas acordados por los participantes en el CPDR, expuestos en los capítulos precedentes, se requiere ahondar en el trabajo sistemático de investigación, extensión y docencia universitaria. Así, en este epílogo se ha considerado

* Profesor asociado, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

** Profesor asociado, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

*** Profesor titular, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Director del CPDR.

oportuno plantear unas líneas de acción como trabajo a seguir en el futuro inmediato por parte de los 5 ejes temáticos del CPDR.

Eje 1. Articulación al sistema agroalimentario

- ♦ Mecanismos de apoyo a la producción interna, los mercados locales y regionales que garanticen el acercamiento entre productores y consumidores.
- ♦ Conservación de la biodiversidad y de las riquezas naturales de los recursos específicos del territorio como aporte a la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria.
- ♦ Identificación de diferencias entre los sistemas agroecológicos y los convencionales para garantizar la soberanía alimentaria y el conocimiento agroecológico.
- ♦ Principios ecológicos para el diseño y manejo de los sistemas alimentarios sostenibles.
- ♦ Investigaciones en adaptabilidad, autonomía y resiliencia de los agroecosistemas como elementos que garantizan la sostenibilidad y soberanía alimentaria de los territorios.
- ♦ Diseño de políticas de desarrollo agrario integral con enfoque territorial desde las comunidades productoras de alimentos hasta consumidores conscientes de alimentarse sanamente.
- ♦ Posibilidades políticas, sociales y económicas de producción local para avanzar hacia el paradigma de la soberanía alimentaria.
- ♦ Mecanismos para el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y como sector social que aporta a la soberanía y seguridad alimentaria, la salud, la nutrición y la conservación ambiental.
- ♦ Valorización de la diversidad de productos agroalimentarios típicos y tradicionales, que constituyen la gastronomía local y regional, rescate de la sabiduría milenaria de plantas medicinales.
- ♦ Modelos de producción de alimentos con manejo de los recursos que existen internamente en los agroecosistemas y mínimo uso de fuentes externas.
- ♦ Modelos para el aprovechamiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como una alternativa para diversificar la producción rural.

Eje 2. Multifuncionalidad del territorio

- ♦ Modelos para la transición del enfoque monofuncional al de las funciones múltiples del territorio.
- ♦ Servicios ecológicos, culturales y diversidad de uso de los recursos del territorio.
- ♦ Vínculos rurales y urbanos.
- ♦ Identidades territoriales que surgen en los procesos de territorialización.
- ♦ Caracterización de la estructura, función y cambio del territorio.
- ♦ Uso de recursos y destrezas sociotécnicas de los grupos humanos que conforman el territorio.
- ♦ Instrumentos de políticas e instituciones para regular los bienes de uso común.
- ♦ Mecanismos para la adecuada gestión del riesgo y procesos de planificación territorial.
- ♦ Aportes multidisciplinarios en procesos de investigación-acción participativa que incorporen aspectos socioambientales, económicos, técnicos y gestión territorial.
- ♦ Diseños metodológicos para la construcción de planes de acción para la Transformación del Campo, articulados con planes nacionales para la Reforma Rural Integral.

Eje 3. Ciencia, tecnología y educación/extensión

- ♦ Actividades de CT-I incluyentes y adecuadas a las capacidades existentes en los territorios.
- ♦ Rescate y valorización del saber hacer y conocimiento local (de las formas de producción campesinas, indígenas, raizales, afrodescendientes).
- ♦ Estrategias de valorización de la biodiversidad (ecosistémica, genética) específica de los territorios.
- ♦ Modelos para la generación de conocimiento, adaptación y adopción de innovaciones.
- ♦ Técnicas de investigación participativa.
- ♦ Capacitación de planificadores y diseñadores de políticas públicas, personal administrativo, profesionales, técnicos, promotores del desarrollo y líderes rurales.

- ♦ Modelos de educación y capacitación articulados con las necesidades del sector productivo que promuevan la permanencia de los jóvenes en el campo.
- ♦ Modelos de educación y aprendizaje social orientados al desarrollo de competencias.
- ♦ Política educativa rural orientada al mejoramiento en la capacidad de emprendimiento social, económico y ambiental.
- ♦ Diseño curricular para educación media vocacional con componentes de seguridad alimentaria y proyectos pedagógicos productivos que fomenten las capacidades asociativas.
- ♦ Diseño de estrategias de extensión rural con enfoque holístico, que reconozcan la multidimensionalidad del territorio e integren procesos de aprendizaje y producción.
- ♦ Estrategia de extensión rural basada en la comunidad, la innovación local participativa y que promueva la formación de talentos en el medio rural.
- ♦ Diseño de normas claras de propiedad intelectual que faciliten la protección de conocimiento: tradicional, ancestral y generado de forma colectiva.
- ♦ Diseño de sistemas participativos de monitoreo y evaluación.

Eje 4. Provisión de servicios y bienes públicos

- ♦ Definición de la escala para los procesos de planificación territorial (más allá de la estructura político administrativa actual).
- ♦ Mecanismos e instituciones para la concertación de actores del territorio.
- ♦ Articulación sectorial en el diseño de políticas públicas.
- ♦ Construcción social de mercados.
- ♦ Participación de actores en la planificación para el ordenamiento territorial.
- ♦ Fortalecimiento de competencias y capacidades de actores territoriales para aprender a usar las políticas de *arriba – abajo*.
- ♦ Gobernanza en el diseño de políticas de *abajo – arriba* o mixtas.
- ♦ Modelos para la construcción social de mercados (mercados alternativos, redes alimentarias, mercados de proximidad).
- ♦ Políticas para compras públicas de alimentos con oportunidad para la participación de organizaciones de productores locales.

Eje 5. Tierras y desarrollo rural

- ♦ Derechos de propiedad de la tierra y concentración de la propiedad.
- ♦ Mecanismos de política para romper la concentración de la propiedad.
- ♦ Ordenamiento territorial participativo basado en la generación de acuerdos sobre la propiedad, acceso y distribución de los recursos naturales.
- ♦ Ordenamiento social y productivo del territorio como elemento fundamental para garantizar un desarrollo sostenible.
- ♦ Política pública de reforma agraria con estrategias de naturaleza redistributiva radical o incorporando el acceso a la tierra por medio del mercado.

Las líneas propuestas más allá de estar completamente definidas pueden ser objeto de permanente revisión, formulación y reorientación, en función de cómo se implementen las propuestas de DRET para la consolidación de la paz en Colombia. Se espera que estas líneas permitan orientar el trabajo de largo aliento que debe continuar realizando el CPDR.

Estas propuestas deben enmarcarse en PDRET que respondan a la realidad de los respectivos territorios, concilien los intereses del nivel central con los regionales y locales, garanticen la participación de organizaciones formales e informales, de las instancias públicas y privadas, de los centros de investigación y de pensamiento de los territorios y, en general, de los actores locales organizados, de manera que con sus diferentes visiones y propuestas sean la fuente fundamental para enriquecer la formulación del desarrollo desde los territorios rurales. Así, el territorio y los PDRET podrán ser construidos por los propios actores, en un contexto de paz estable y duradera.

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Índice temático

A

- Actores 11, 13, 20-23, 28, 30, 31, 44, 45, 47, 48, 51-56, 58-61, 63, 66, 68-72, 74, 75, 77, 79-81, 97, 113, 114, 117-120, 122-129, 131, 133, 143, 144, 150, 154, 157, 159, 161, 164, 168, 169, 173, 175, 176, 185-191, 198-202, 208, 212, 214, 217, 222, 223.
- Acuerdo 1 de La Habana 12, 24, 25, 28, 34, 84, 140, 149, 162.
- Agroecología 13, 45, 83, 85-88, 91-93, 97, 99, 100-102, 105, 106, 145, 162.
- Alimento 20, 28, 29, 34, 35, 40, 72, 77, 81, 84-87, 89-91, 94, 96, 98-101, 105, 107, 129, 140, 163, 187, 206, 220, 222.
- Asistencia
- técnica 22, 33, 34, 39, 67-73, 80, 85, 129, 153, 162, 164-167, 174, 193, 206, 209, 212.
 - agropecuaria 153, 162, 164, 165.
 - rural 39, 209, 212.

B

- Bienes y servicios públicos 33, 34, 37, 47, 49, 57, 65-68, 77, 79, 153.
- Biodiversidad 20, 50, 83-86, 88-91, 94-96, 100, 101, 103-106, 114, 117, 118, 123-125, 129, 130, 180, 208, 220, 221.
- Buen vivir 30-33, 49, 48, 55, 67, 74, 75, 76, 77, 84, 103, 104, 106.

C

- Campesino 24, 27, 31, 33, 34, 38-40, 86, 90, 92, 96, 98, 102, 103, 115, 119, 126, 129, 130, 140, 142, 145, 163, 164, 166-169, 176, 178-180, 185-187, 190, 191.
- Capitalismo 89, 103, 117, 121, 198.
- Centros de pensamiento (CP) 11, 17-19, 22, 26, 43, 65, 127, 150, 219.
- Ciencia, tecnología e innovación 22, 30, 139, 143, 148, 150, 169.
- Complejidad 89, 120, 122, 148, 160, 183, 211.

D

- Desarrollo
- agrario integral 12, 27, 29, 31, 32, 40, 46, 83, 93, 220.
 - económico 47, 57, 98, 102, 176, 190, 213.
 - rural con enfoque territorial (DRET) 12, 14, 23-25, 31, 32, 36, 43-47, 50, 55, 65, 66, 74, 113, 122, 143, 144, 150, 153-156, 159, 162, 165, 169, 195, 219, 223.
 - rural integral 33, 46, 116, 190, 206, 207.
 - sostenible 11, 14, 19, 30, 35, 142, 187, 192, 197, 199, 200, 223.

E

- Economía campesina 29, 35, 38, 84, 98, 129, 130, 139, 140, 155, 162, 163, 176.
- Educación, investigación y extensión 13, 154, 170, 219.
- Enfoque
- territorial 12-14, 23-25, 27, 30-32, 34, 36, 38, 43-48, 50, 51, 53, 55-59, 61, 65-68, 70, 72, 76, 77, 80, 83, 84, 93, 94, 97, 113, 118, 120, 122, 127, 130-132, 143, 144, 148-150, 153, 154, 161, 162, 165, 168, 169, 191, 195, 197-202, 211, 219, 220.
 - territorial participativo 30, 51, 56, 97, 223.
 - monofuncional 13, 114, 116, 221.
 - multifuncional 22, 115, 118.

G

- Gestión
- territorial 23, 25, 43, 45, 66, 68, 79, 123, 127, 132, 221.
 - pública 19, 45, 49, 51, 53, 56, 67, 154, 162.

I

- Incluyente 22, 31, 48, 61, 159, 167, 168, 221.

Institucionalidad 14, 22, 45, 47, 54, 63, 66, 69, 80, 93, 105, 114, 121, 130, 177, 183, 186, 189, 190-192, 199, 205, 207, 210.

L

Ley de desarrollo rural sustentable de México 14, 205.

M

Medio rural 11, 12, 18-21, 23, 24, 27-29, 32, 34, 35, 37, 40, 51, 52, 65, 66, 79, 139, 144, 149, 153, 154, 161, 168, 208, 212, 222.

Medio ambiente 36, 84, 94, 99, 123, 124, 164, 187, 207.

Modelo de desarrollo alternativo de la región de San Martín (Perú) 213, 214, 217.

Multiétnico 94.

N

Neoliberal 96, 102, 103, 141, 177.

Neoliberalismo 98, 102.

Nueva

institucionalidad 47, 191.

ruralidad 48, 56, 73, 154, 155, 200.

O

Ordenamiento territorial 23, 32, 34, 35, 37, 45, 56, 62, 120, 149, 179, 192, 222, 223.

P

Paz 11-14, 17-25, 27, 29-32, 36, 40, 43-48, 56, 62, 63, 65, 67, 68, 70, 74, 75, 79, 87, 92, 95, 97, 103, 106, 107, 113, 114, 125, 127-133, 139, 143, 149, 153, 154, 157, 169, 170, 180, 213, 217, 219, 223.

Planeación

local 45, 54, 66.

territorial 54, 60, 71, 128.

Políticas públicas 12, 14, 19, 21, 22, 25, 29, 37, 48, 52, 53, 67, 68, 69, 72, 76, 100, 103, 106, 113, 114, 117-121, 125, 127, 128, 130, 144, 149, 150, 159, 163, 168, 173, 177, 189, 191, 197-201, 210, 211, 219, 221, 222.

Programa Desarrollo Sostenible de Territorios rurales (Pronat) (Brasil) 14, 197, 199, 200, 202.

R

Reforma agraria 13, 22, 46, 93, 173-177, 180-192, 201, 223.

Renta social 59, 77.

S

Sector agropecuario 14, 20, 28, 32, 70, 143, 162, 165, 166, 175, 177, 181, 183, 187, 201.

Seguridad alimentaria 22, 38, 40, 51, 67, 68, 77, 81, 83, 85, 85, 90, 91, 93, 95, 97, 99, 104, 105, 107, 114, 118, 141, 161, 163, 220, 222.

Soberanía alimentaria 13, 51, 72, 83-85, 89-93, 97-99, 101-107, 155, 220.

Sostenibilidad 19, 37, 51, 55, 59, 74, 86, 87, 91, 105, 117, 119, 139, 143, 145-147, 162, 186, 202, 220.

Sustentabilidad 86, 107, 117, 118, 146, 156, 210.

T

Territorio

funcional 47, 48, 56,

rural 35, 47, 113, 114, 120, 123, 126, 132, 191, 198.

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Este libro forma parte
de la Colección Escuela de Pensamiento
Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural

La edición consta de 300 ejemplares
y se imprimió en marzo de 2017 en la Fundación
Cultural de Artes Gráficas, Javegraf. En su composición
se utilizó fuente Adobe Caslon Pro 11/13.5 puntos,
en formato de 16,5 x 24 centímetros. La cubierta va en
propalcote de 240 gramos y las páginas interiores en
bond beige de 70 gramos.

© EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA