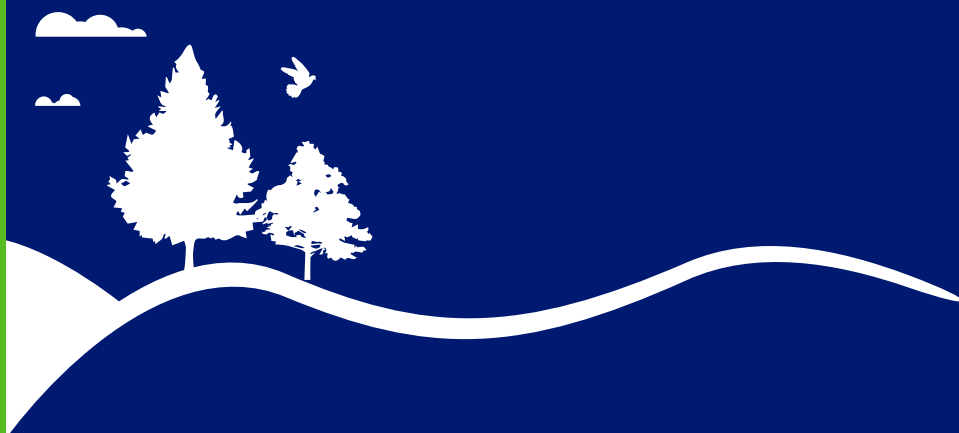


**UNIVERSIDAD**  
**EAFIT**<sup>®</sup>

**Cuadernos de trabajo en  
Gobierno y Ciencias Políticas**



**N. 2**

febrero, 2016

---

**La Cuestión Rural y la  
Construcción de Paz en Colombia**

Un documento de trabajo suele ser descrito como un texto preliminar dirigido a promover una reflexión, una conversación, sobre una investigación o reporte que está en curso con el objetivo de recibir aportes que mejoren un eventual resultado final. Los Cuadernos de trabajo del Departamento Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT han nacido (2015) en medio de la larga coyuntura de las negociaciones entre el Gobierno nacional y las Farc para poner fin al conflicto armado.

Hemos querido que los primeros números propicien conversaciones y reflexiones sobre el proceso de negociaciones, los acuerdos alcanzados y, ante todo, las implicaciones que tendrán para el devenir de la región y del país. Pero también quieren ir más allá. Buscan ser una herramienta educativa que pueda servir para que los mediadores se ilustren y nos ayuden a ilustrar a la ciudadanía. También quiere establecer puentes con los gestores y decisores de las políticas públicas que, durante un periodo de tiempo largo, deberán hacer operativos y funcionales los acuerdos logrados en La Habana y avalados por la sociedad colombiana.

El primer número, publicado en septiembre pasado, recogió diversos aportes sobre las tareas que suponen las etapas subsiguientes a un conflicto armado interno o guerra civil. Este segundo pretende alimentar el examen, la comprensión y discusión de los acuerdos que vamos conociendo, la realidad a la que responden y sus posibilidades. Tenemos en mente una conversación académica, pero también ciudadana, social y política. Es un ejercicio comprometido con el país y con la paz como condición para su “progreso social, económico, científico y cultural”, como reza nuestra misión institucional.

Una parte importante de nuestro trabajo intelectual y académico lo hemos venido haciendo en cooperación con la Asociación Nacional de Empresarios – Andi y la Fundación para el Progreso de Antioquia – Proantioquia. Agradecemos profundamente su receptividad y apoyo.

**Jorge Giraldo Ramírez**

Decano

Escuela de Humanidades

Universidad EAFIT



## Contenido

05

1. Introducción

06

2. Conflicto armado y ruralidad

15

3. El Campesinado y las propuestas de Reforma Rural

19

4. Zonas de Reserva Campesina

41

Conclusiones

43

Referencias bibliográficas

45

Anexo 1.



# La Cuestión Rural y la Construcción de Paz en Colombia

**Mauricio Uribe López**

Profesor del Departamento de Gobierno y  
Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT



**Sara Vélez Zapata**

Politóloga de la Universidad EAFIT.





## 1. Introducción

Teniendo en cuenta la apuesta institucional del Gobierno de llevar lo acordado en La Habana a la realidad de los territorios del país y la deuda histórica que hay con el campo colombiano, este documento se presenta como un análisis de la relación entre el conflicto armado y la ruralidad, las estrategias de política social y de reforma a la institucionalidad que se han propuesto, con el objetivo de fortalecer el desarrollo rural y asegurando su correspondencia con las necesidades de la población campesina.

Para ello, en primer lugar se analiza la relación entre el conflicto armado y la ruralidad para el caso colombiano, haciendo énfasis en el desarrollo económico insuficiente y desigual y el sesgo anticampesino que lo ha caracterizado. Luego se expone una definición para el campesinado colombiano y su relación con la Política de Desarrollo Rural, de acuerdo con el análisis de las propuestas encontradas en dos documentos: el borrador del primer punto de los Acuerdos de La Habana y el informe de la Misión para la Transformación del Campo. En tercer lugar se presentan las Zonas de Reserva Campesina como iniciativas que contribuyen a la construcción de paz territorial, a partir de la exposición de su marco normativo y del análisis de los Planes de Desarrollo Sostenible. Finalmente se plantean algunas conclusiones en torno a la discusión sobre la cuestión rural y la construcción de paz en Colombia.

## 2. Conflicto armado y ruralidad

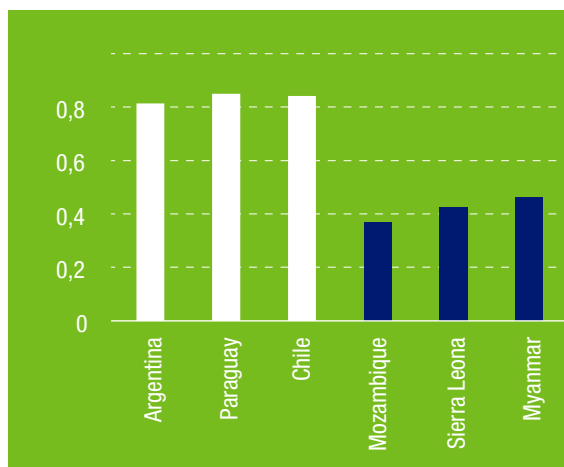
La relación entre conflicto armado y ruralidad no es exclusiva del caso colombiano. De hecho, las guerras civiles en general tienden a ser fenómenos rurales. La dimensión rural de las guerras civiles está relacionada con factores tales como la desigualdad en la distribución de la tierra, el empobrecimiento súbito de los habitantes del campo, las facilidades que tienen los actores armados para esconderse del Estado y sorprender a las fuerzas gubernamentales, y la dispersión de la población que dificulta la regulación estatal y la provisión de bienes públicos (Kalyvas, 2007, p. 423).

El carácter rural de las guerras civiles es particularmente relevante en el caso de guerras de larga duración. De hecho, uno de los tipos de guerras internas que más tienden a prolongarse en el tiempo son aquellas que James Fearon (2004) identifica como “rebeliones de los hijos del suelo” (*sons-of-the-soil rebellions*). Se trata de guerras en las que lo rural es tanto escenario de la disputa como recurso en disputa. En ellas, los grupos guerrilleros operan como “insurgencias periféricas”.

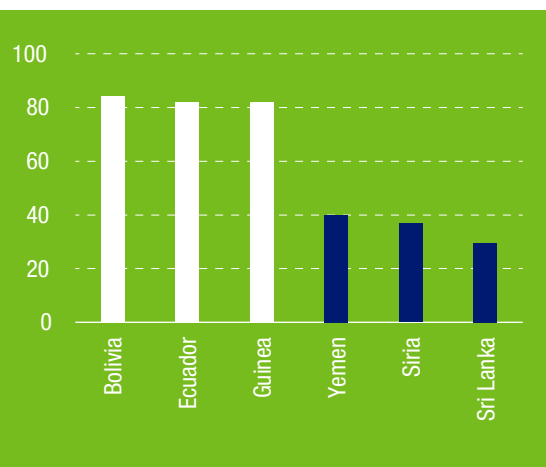
No obstante la recurrente ruralidad de las guerras civiles, la relación entre condiciones sociales rurales y conflictos armados no es lineal ni automática. Esto es claro cuando se consideran variables como la distribución de la tierra o la pobreza rural. Hay países con alta desigualdad en la distribución de la tierra en los que no hay guerra civil y países con guerras civiles en los que la distribución de la tierra no es muy desigual (Gráficos 1 y 2). Ambas situaciones llevan a descartar estas variables como condiciones necesarias y como condiciones suficientes para una guerra civil.

Que variables individualmente consideradas sean descartadas como condiciones necesarias y suficientes no significa que no tengan nada que ver con el resultado de interés. Rara vez un fenómeno relevante es el producto de un solo factor. Es posible que un resultado se produzca sólo cuando hay una combinación de características de modo que descartar cada una por separado puede conducir al error (Ragin, 1987). Eso nos lleva a plantear que en los casos de guerra civil es necesario identificar el conjunto de variables, la configuración que explica ese resultado. Pero hay un problema adicional: Resultados de interés no surgen de una mezcla de ingredientes sino de procesos históricos que van tejiendo las relaciones entre características y resultados. Los procesos y los mecanismos temporales cuentan en la explicación de un problema social (Pierson, 2004).

**Gráfico 1**  
Gini Tierras



**Gráfico 2**  
Pobreza Rural



Fuente: Elaboración propia. Los datos sobre Gini son tomados de Frankema (2009). Los años del Gini son: Argentina 1960 y 1988 (no cambió); Paraguay, 1991 (en 1961 era 86,3); Chile 1997 (en 1965 era 86,5); Mozambique 1999, Sierra Leona 1970, Myanmar 1993. Los datos de incidencia de la pobreza rural son de WDI (2015) y los años correspondientes son: Bolivia 1999, Ecuador 2000, Guinea 1994, Siria 2007, Sri Lanka 1990. Las barras verdes corresponden a ejemplos de países sin guerra civil reciente. Las barras rojas a ejemplos de países con guerra civil reciente.

## 2.1. Desarrollo económico insuficiente y desigual

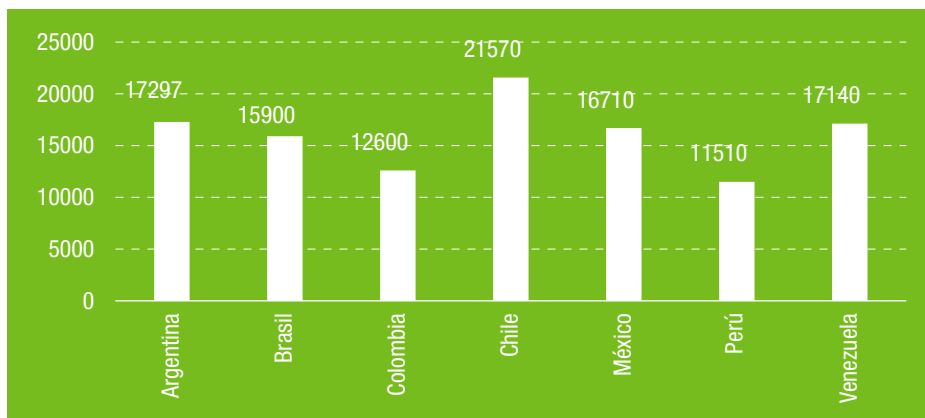
La relación entre ruralidad y conflicto armado en Colombia ha sido construida por dos características principales a lo largo del tiempo. Un desarrollo económico mediocre y desigual y el sesgo anticampesino de ese estilo de desarrollo. En primer lugar, el desarrollo económico del país no ha logrado incorporar a la población en su conjunto al aparato productivo. Las leyes del desarrollo económico de Kaldor que plantean una relación de causalidad del crecimiento industrial al crecimiento del PIB, y una alta tasa de transferencia de trabajo desde los sectores no manufactureros a los manufactureros no se cumplieron en Colombia.

En un sistema carente de economías de red, sin grandes cambios estructurales, con mercados pequeños y segmentados, pocos eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, altos costos de transacción y una de las peores distribuciones del ingreso y la riqueza es prácticamente imposible pensar en hacer realidad lo que los teóricos del desarrollo llamaron el despegue o *big push* (Moreno Rivas, 2008, p. 143).

El desempeño en general de la economía en el largo plazo ha sido mediocre. El PIB per cápita de Colombia es apenas el sexto entre las siete economías más grandes de América Latina (gráfico 3). La relación salarial no se ha generalizado en el país. En el campo y en las ciudades en su conjunto la economía mantiene un elevado excedente de población. Este se expresa en tasas de desempleo

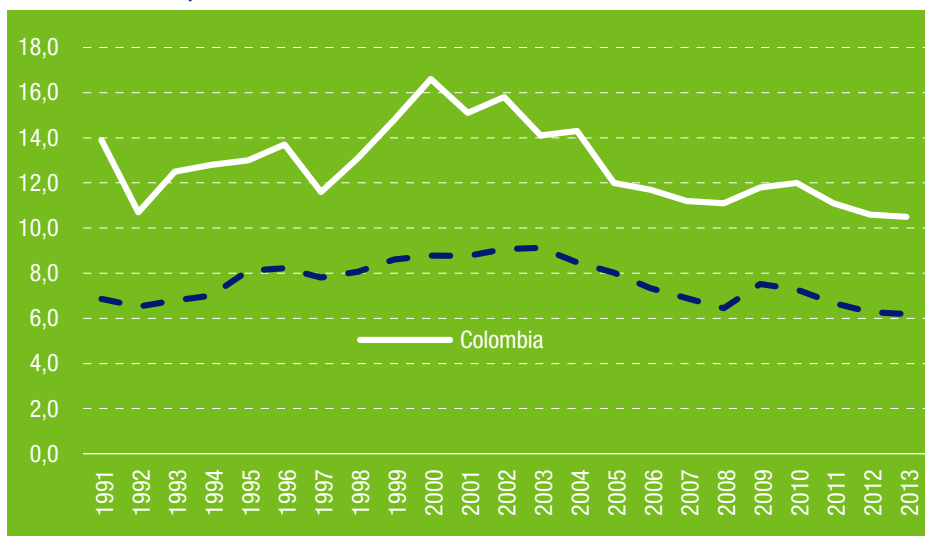
y vulnerabilidad del empleo que son superiores al promedio de América Latina (gráficos 4 y 5). La economía colombiana tiene una oferta abundante de mano de obra que contrasta con la falta de capacidad del aparato productivo para incorporarla en condiciones remunerativas. La tasa de subempleo es casi del 30% y la informalidad, aún después de la eliminación de los parafiscales relacionados con el ICBF y el Sena, se resiste a bajar del 50%.<sup>1</sup>

**Gráfico 3**  
Ingreso Nacional per capita US\$PPA  
2014



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, WDI, 2015.  
La cifra de Argentina corresponde a 2013 y es tomada de UNDP.

**Gráfico 4**  
Tasa de Desempleo

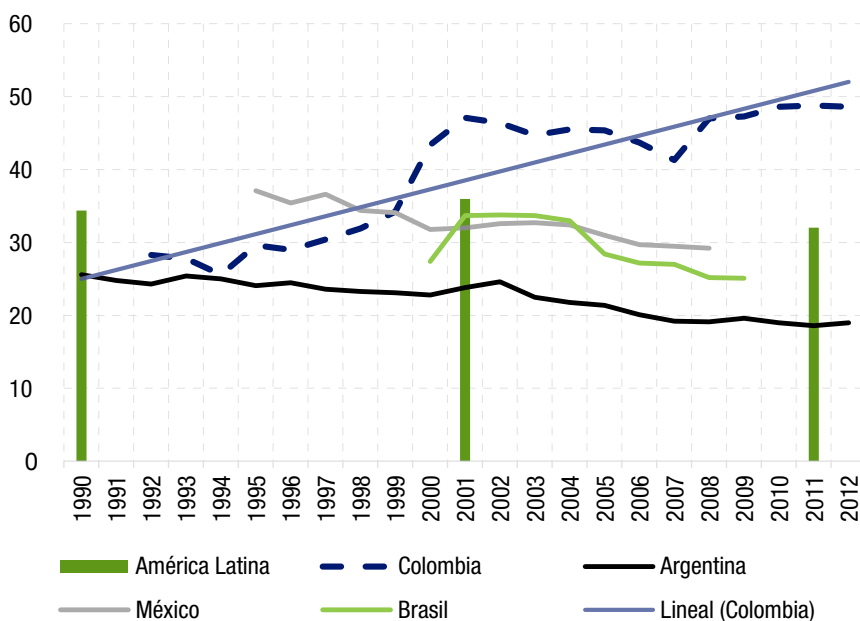


Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, WDI, 2015.

1 Eduardo Lora, "La Informalidad no es cuestión de costos laborales". *Revista Dinero*, 22 de julio de 2015. <http://bit.ly/1ReCbR2>. Consultado el 10 de noviembre de 2015.



**Gráfico 5**  
Vulnerabilidad del Empleo (Porcentaje)

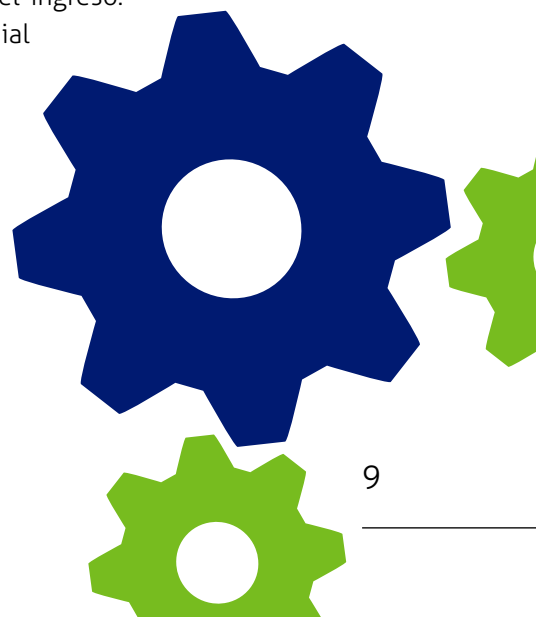


Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, WDI, 2015. Vulnerabilidad del empleo corresponde de acuerdo a la definición de la OIT al porcentaje de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración.

Los competidores armados del Estado y los grupos delincuenciales han podido aprovechar la sistemática falta de oportunidades productivas de segmentos significativos de la población juvenil. El desempleo juvenil en Colombia ha estado por encima del promedio de América Latina (Gráfico 6). La economía colombiana en general se caracteriza por una oferta abundante de mano de obra que ante la falta de respuesta del aparato productivo, disminuye el costo de oportunidad del ingreso a las filas de grupos armados y la participación en economías ilegales.

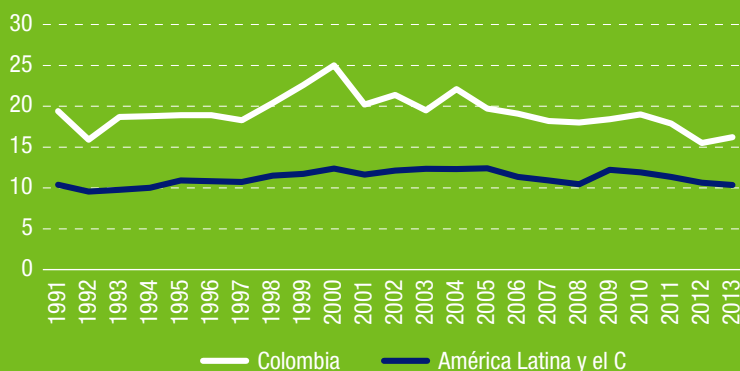
El desempleo, el subempleo y la informalidad se reflejan en una débil participación del salario en el ingreso total (32% del PIB en 2013 según las cuentas nacionales del Dane) y este, a su vez, en una elevada desigualdad en la distribución del ingreso.

Según los indicadores más recientes de desarrollo del Banco Mundial (*world development indicators*), el coeficiente de Gini de distribución del ingreso en Colombia (0,5353) es el más alto de América Latina después del Gini de Honduras y supera al de países tradicionalmente desiguales en la región como Brasil, Guatemala y Chile. Asimismo, el número de veces que la participación del diez por ciento más rico en el ingreso total supera a la participación del diez por ciento más pobre es 23,8 veces en el caso de Chile, 21,7 en Perú, 19,1 en Argentina, 25 en Ecuador y 21 en México. En Colombia esta diferencia es de 39,23 veces.



## Gráfico 6

### Tasa de Desempleo Juvenil Masculino (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, WDI, 2015

Es importante tomar en cuenta estos indicadores generales porque la economía política de la ciudad y el campo no corresponden a realidades separadas. Lo urbano y lo rural están interconectados. La escasez de mano de obra para recoger algunas cosechas no significa que el ejército de reserva con el que opera la economía colombiana haya desaparecido. Tampoco significa que el campo se haya desocupado. De hecho, en las zonas rurales hay 10,7 millones de personas de las cuales 4,8 millones corresponden a la población económicamente activa. Ciertamente, el Censo Nacional Agropecuario CNA<sup>2</sup> evidencia el envejecimiento de la población debido a que los jóvenes tienden a migrar a las ciudades no sólo en busca de opciones de ingreso sino también por el mal funcionamiento de la educación rural: 11,5% de la población mayor de 15 años no sabe leer ni escribir. Pero no se puede perder de vista –como se infiere de los indicadores laborales mencionados– que la población que migra a la ciudad continúa siendo, en términos generales, población excedente.

## 2.2 Sesgo anticampesino

Exceptuando los episodios de devaluación de 1994 y 1997, la economía colombiana se caracterizó entre 1990 y 2013 por una apreciación persistente del tipo de cambio que configuró un cuadro clínico de enfermedad holandesa. El proceso de desindustrialización que había comenzado incluso antes de la apertura económica continuó en la primera década de este siglo.<sup>3</sup> La participación de la agricultura en el PIB también ha disminuido en los últimos años (gráfico 7). Además, mientras la elasticidad promedio del empleo al crecimiento de la economía<sup>4</sup> es de 0,52, la elasticidad promedio del crecimiento del empleo en las zonas rurales al crecimiento del PIB agropecuario es de -0,52 (gráfico 8).

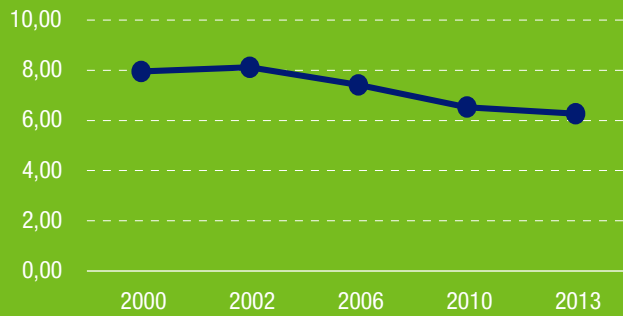
2 Dane, Censo Nacional Agropecuario. <http://www.dane.gov.co/index.php/Censo-Nacional-Agropecuario-2014>. Consultado el 7 de diciembre de 2015.

3 En 1973 la participación de la industria en el PIB alcanzó 23% y se mantuvo en ese nivel hasta 1979. Desde 1980 empezó a disminuir hasta ubicarse en 15% en 1999 (Ortiz, 2009). De acuerdo con las cuentas nacionales del Dane en 2000 llegó a 13,58% y en 2013 cayó a 11,54%.

4 Cambio porcentual del crecimiento del empleo sobre el cambio porcentual del crecimiento del PIB.

## Gráfico 7

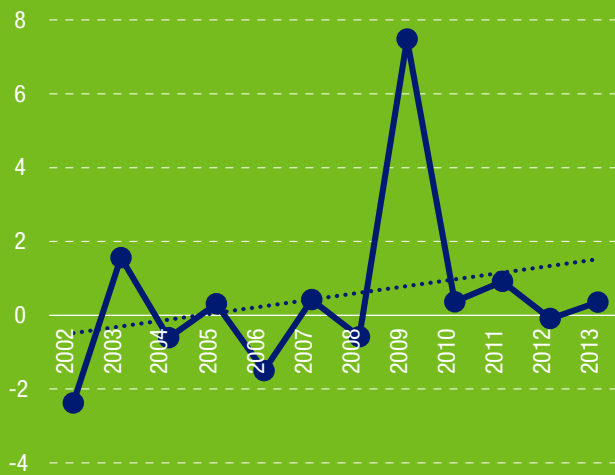
Sector Agropecuario (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en cuentas nacionales del Dane.

## Gráfico 8

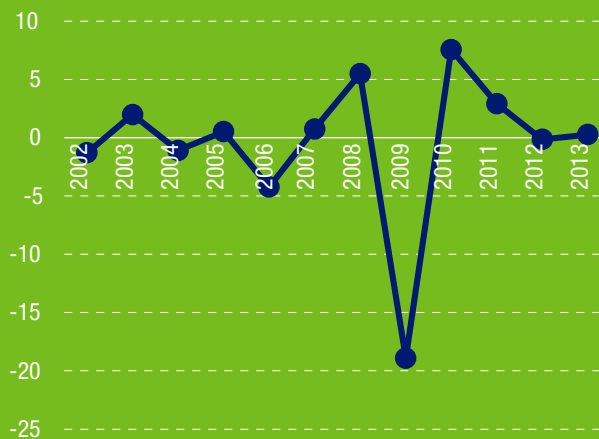
Elasticidad Empleo/PIB



Fuente: Elaboración propia con base en Dane: Cuentas Nacionales y Mercado Laboral.

## Gráfico 9

Elasticidad Empleo Rural/PIB agropecuario



Fuente: Elaboración propia con base en Dane: Cuentas Nacionales y Mercado Laboral.

El gráfico 9 es el resultado de la existencia de una elevada relación tierra/empleo y capital/empleo en las zonas rurales. La ganadería extensiva, la recomposición de la agricultura a favor de los cultivos permanentes y las economías de enclave incluyendo explotaciones mineras<sup>5</sup> no han favorecido un mayor ritmo de creación de empleo en el campo. El PIB agropecuario en 2013 era 36,7% mayor en términos reales que en 2002, mientras que el número de ocupados en 2013 era apenas 8,79% más alto que en 2002. En esas condiciones no es difícil suponer que las situaciones de escasez de mano de obra para la recolección de algunas cosechas tienen bastante que ver con el fenómeno de trabajador desalentado<sup>6</sup>.

Las dificultades para generar empleos productivos y remunerativos en las zonas rurales al igual que en la economía en su conjunto, están relacionadas con la mala asignación de los recursos. La tierra en Colombia es un factor naturalmente abundante pero artificialmente escaso. Eso está re-

lacionado tanto con la concentración de la tenencia como con el mal uso del suelo. El CNA encontró que el área rural dispersa es de 110,4 millones de hectáreas, de las cuales 62,8 millones corresponden a bosques naturales (56,9%) y 42,3 millones a uso agropecuario (38,3%). En pastos hay 33,8 millones de hectáreas (80% del área total para uso agropecuario)<sup>7</sup> y en cultivos hay 7,1 millones de hectáreas que corresponden a apenas a 6,3% del área rural dispersa. 5,3 millones de hectáreas están en cultivos permanentes (74,8% del área cultivada) y 1,2 millones en cultivos transitorios (16% del área cultivada).<sup>8</sup> Los conflictos de uso del suelo están relacionados con una muy desigual tenencia de la tierra. Las cifras del CNA confirman esa concentración en el contexto de una estructura agraria multimodal (cuadro 1).<sup>9</sup> La existencia de una estructura agraria multimodal no quiere decir que no haya concentración de la propiedad: El Gini de propietarios es de 0,896 lo que evidencia que en la pequeña y mediana propiedad también hay altos niveles de concentración.

---

5 "Conforme a la información oficial del Registro Minero Nacional, a 30 de junio del 2013 se cuenta con 10.158 títulos, que reportan 5.745.484 hectáreas dedicadas en el país a la actividad minera, es decir 57.455 km<sup>2</sup> (el 5% del territorio terrestre nacional), equivalentes al área que comprende el departamento del Guaviare" (Roldán Ortega, 2014, p. 532).

6 Según la Gran Encuesta Continua de Hogares del Dane, la tasa global de participación en las zonas rurales era 59,9% en el primer semestre de 2012, y se redujo en el primer semestre de 2014 a 57,3%.

7 Considerando que el país cuenta con 22,5 millones de cabezas de ganado bovino, habría entonces 1,5 animales por hectárea. Ver: Instituto Colombiano Agropecuario ICA, Censo Pecuario Nacional. <http://bit.ly/1U9vsGX> Consultado el 7 de diciembre de 2015.

8 Dane, Censo Nacional Agropecuario. <http://bit.ly/1OUshbe> . Consultado el 7 de diciembre de 2015.

9 "Claramente Colombia tiene en promedio una estructura agraria de tipo multimodal, con una amplia diversidad de modalidades que se observa tanto a nivel departamental como regional y local. La multimodalidad significa que coexisten pequeñas, medianas y grandes propiedades sin que ninguna de ellas tenga un control absoluto sobre la tierra, o sobre las relaciones sociales y la política. Las bimodales son aquellas donde uno de los tamaños de propiedad controla la mayor porción de la tierra (con más del 50%), poder que comparte con otro tamaño, dejando el siguiente tamaño de predios en una situación marginal (no alcanza a tener más del 15% de la tierra). Y la estructura unimodal es aquella donde un tamaño de propiedad se impone por lo menos en el 85% del área, caso que no se presenta aún en Colombia" (Machado, Gutiérrez, Fajardo et al, 2015, p. 8).

## Cuadro 1. Estructura Predial Promedio 2011

Tamaño	Porcentaje del área	Porcentaje de propietarios
Pequeña (menos de 20 hectáreas)	17,6	89,3
Mediana (entre 10 y 100 hectáreas)	38,5	8,6
Grande (más de 200 hectáreas)	43,9	2,1

Tomado de: Machado, Gutiérrez, Fajardo et al (2015)

Se estima que 47,7% de los propietarios no cuentan con títulos formales de propiedad (Gárfaro, Ibañez & Zarruk, 2012, p. 11) y la actualización del catastro en las zonas rurales alcanza, de acuerdo con datos para 2012 citados por la Comisión de Expertos para la Competitividad y Equidad Tributaria, al 56% de los predios. Esto contribuye a la endeblez de las finanzas de los municipios más rurales creando un círculo vicioso de baja tributación y bajo desarrollo local.<sup>10</sup>

Esto hace que Colombia tenga un cobro del predial que está muy por debajo de los países desarrollados y de buena parte de los países en vías de desarrollo: si se toma el conjunto de todos los municipios, se registraría un aumento del 0.39 del PIB entre 1970 y 2000; pero si se excluyen las tres principales ciudades, el aumento sería solo del 0.2%. (Machado, Gutiérrez, Fajardo et al, 2015, p. 9).

La desigualdad en el acceso a los activos (la tierra, el crédito y la asistencia técnica) y la debilidad de la economía para crear empleos en el campo, explica la elevada incidencia de la pobreza en las zonas rurales y la persistencia de las brechas sociales entre áreas rurales y urbanas. No obstante, la distinción urbano- rural no es tajante. Entre lo urbano y lo rural hay continuidad y muchas cabeceras municipales están inmersas en la ruralidad. De hecho, 60% de los municipios de Colombia pueden considerarse rurales dada su baja densidad, su tamaño poblacional y la distribución de sus habitantes entre la cabecera y lo que corresponde a lo rural disperso<sup>11</sup> (Misión para la Transformación del Campo, 2015). En esas condiciones, “vivir en la cabecera municipal o en la zona dispersa no tiene implicaciones importantes, excepto en las grandes ciudades” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 12). De hecho, como se puede ver en los gráficos 10 y 11, no hay casi diferencia entre los valores de incidencia de la pobreza por NBI en la totalidad del municipio y en su zona rural dispersa en casos como Campamento y Murindó o Envigado y Sabaneta en Antioquia.

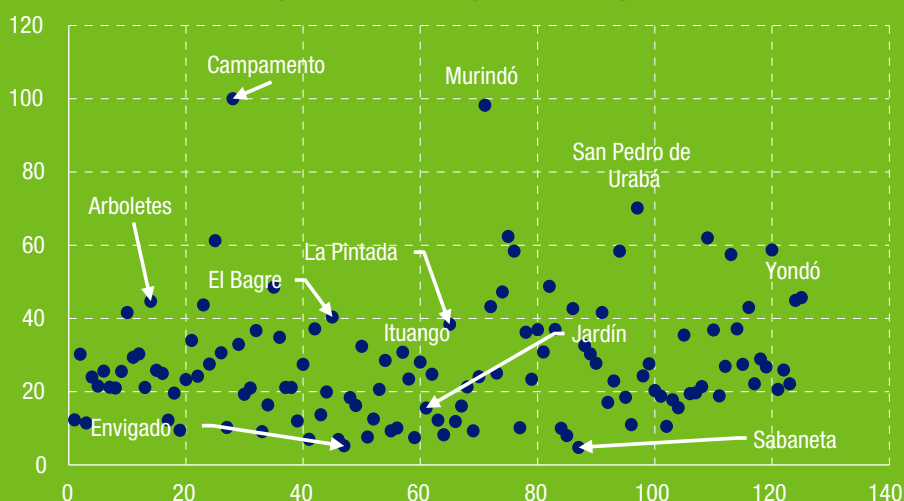
10 <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/39576622.PDF> Consultado el 5 de septiembre de 2015.

11 De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo hay cuatro categorías de municipios en función de su grado de ruralidad: (i) Las ciudades y aglomeraciones, (ii) Intermedios, (iii) Rural y (iv) Rural Disperso. Ver (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p.8).

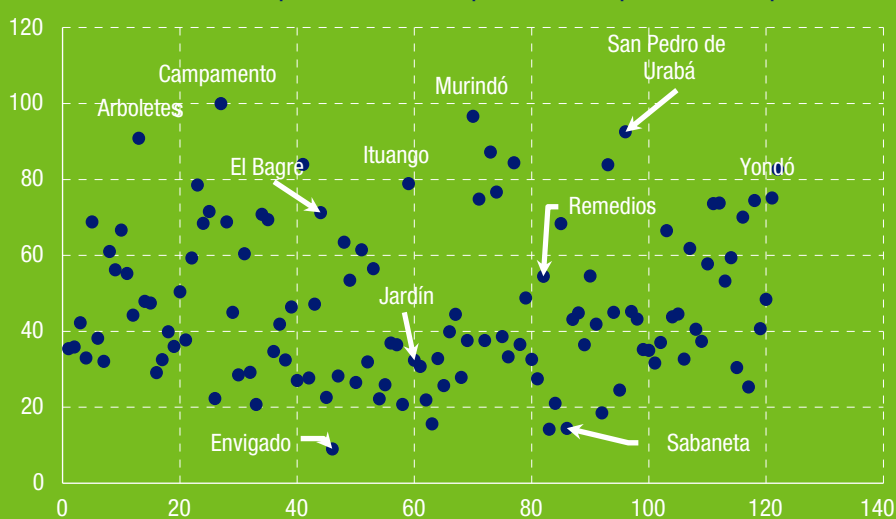
Para la Misión, la brecha más clara en materia de inclusión social y productiva se da entre las grandes ciudades y el resto del país. De acuerdo con el Dane, en 2002 la incidencia de la pobreza monetaria en las trece áreas metropolitanas era de 36,2% mientras que en “centros poblados y rural disperso” era de 61,7%. En 2014 las cifras son 15,9% y 36,2% respectivamente. La diferencia entre las dos zonas permaneció igual: 25,5%.

En todo caso, los gráficos 10 y 11 ilustran la magnitud de las brechas que hay no sólo entre subregiones al interior de un mismo departamento, sino también entre algunos cascos urbanos y las áreas que corresponden a lo rural disperso (ver por ejemplo Arboletes e Ituango). Como bien señala la Misión para la Transformación del Campo, el atraso económico y social relativo de la sociedad rural “muestra los sesgos urbanos que ha tenido nuestro desarrollo y, por lo tanto, la inmensa deuda que el país ha acumulado con el mundo rural” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 4).

**Gráfico 10**  
Incidencia de la Pobreza por NBI en Municipios de Antioquia



**Gráfico 11**  
Incidencia de la Pobreza por NBI en Municipios de Antioquia: Rural Disperso



### 3. El Campesinado y las propuestas de Reforma Rural

El campesinado en Colombia es concebido por el Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2011, como un sujeto social histórico y multiactivo. Esto por su relevancia en el proceso de desarrollo del campo colombiano, su incidencia en el funcionamiento de las organizaciones estatales y su papel en el conflicto armado, que lo han llevado como grupo social, a diferentes tipos de negociaciones con actores que influyen directamente en el desarrollo de su territorio.

El campesinado es la población que opera en unidades de producción y consumo de tipo familiar y cuyos ingresos dependen de dicho trabajo en la agricultura y en actividades conexas. Se diferencia de los productores capitalistas por usar la mano de obra de los miembros de la familia para una producción, esencialmente, de subsistencia (PNUD, 2011, p. 115).

Sin embargo, haber llevado a cabo acciones para reivindicar y posicionar en la agenda regional y nacional el tema del acceso a la tierra, haber estado en centro de la dinámica del conflicto, y no contar con el reconocimiento suficiente por parte del Estado y el sector empresarial, han hecho de éste, un grupo vulnerable y que ha tenido que entrar a “competir” por recursos, con las comunidades indígenas y afro, porque sus derechos no se han garantizado.

Lo anterior, sumado al trato discriminatorio que recibe por falta de reconocimiento de su participación en la producción agropecuaria y de alimentos, y la pobre asistencia técnica que han recibido los medianos y pequeños productores; ha dificultado la correspondencia entre las realidades del campo y el modelo de desarrollo rural aplicado por el Estado. Ya que en busca de procesos eficientes, este último ha dejado en manos de las entidades territoriales, algunas funciones que sobrepasan las capacidades institucionales que tienen los municipios y departamentos de



categoría baja. Esto se ha debido a la falta de conocimiento por parte del Gobierno Central de las necesidades de las comunidades campesinas y de acciones coordinadas entre las instituciones estatales, con el fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

Es por ello que la formulación y ejecución de una Política de Desarrollo Rural es fundamental para “saldar la deuda histórica con el campo colombiano”. De allí, la necesidad de revisar dos documentos claves para la consecución de este fin: el borrador del primer punto de los Acuerdos de La Habana y el informe de la Misión para la Transformación del Campo (Ver Anexos 1 y 2). Ambos documentos proponen estrategias cuyo objetivo fundamental es definir el tipo de institucionalidad que se requiere para garantizar el desarrollo rural.

El reto de la recuperación de la institucionalidad, y sobre todo, de reinventarla en función de una apuesta política por lo rural, debe concitar el interés de todos [...] Una nueva visión sobre la institucionalidad hace falta para refrescar el desarrollo rural (PNUD, 2011, p. 333).

Teniendo en cuenta la precaria institucionalidad que ha caracterizado la realidad de las políticas agrarias en Colombia, los documentos mencionados, buscan dar respuesta con propuestas de políticas sociales a la deuda que tienen los grupos de poder con el campo colombiano.

Uno de los aspectos positivos de ambos documentos, es el esfuerzo notorio por parte de la Misión para la Transformación del Cam-



po, de proponer estrategias que se correspondan con lo pactado en el primer punto de los Acuerdos de La Habana. Esto podría contribuir a un proceso de implementación exitoso de dichos acuerdos.

La apuesta de los documentos por fortalecer la institucionalidad para la transformación del campo, se visibiliza en la sexta estrategia presentada por la Misión. De la cual se resalta la propuesta de división del MADR en dos viceministerios, que tiene como objetivo la especialización de sus funciones y la correspondencia de éstas con las necesidades de los territorios. Sin embargo, para que esta división de funciones no se convierta en una desventaja, es precisa la coordinación del Ministerio con otros ámbitos de la institucionalidad, que incluye las nuevas agencias que se pretenden crear según el informe de la Misión.

Esto es posible si el cambio institucional no se piensa solo en términos de las dependencias que están relacionadas con el desarrollo rural, sino que se garantiza una reforma institucional que incluya los tres niveles de gobierno con todas sus dependencias, y que establezca la relación de éste con el sector empresarial y las comunidades. Garantizando que las capacidades y acciones de los funcionarios, se correspondan con las particularidades de los territorios en los cuales intervendrá el Gobierno. Algunos vacíos encontrados en el informe de la Misión se evidencian en las siguientes consideraciones:

- (1) La no inclusión de las instituciones informales en las estrategias que se presentan. Dichas instituciones se caracterizan por los acuerdos tácitos entre los actores, los bajos costos de transacción y la adaptación de los contextos a la cultura, las costumbres y los modos de vida de las comunidades (PNUD, 2011). Estas deberían ser incluidas en las propuestas de fortalecimiento de las capacidades de los territorios, si se conciben como “un potencial para la acción colectiva que no debería desperdiciarse” (PNUD, 2011, p. 305).
- (2) Aunque se menciona la necesidad de formular y desarrollar proyectos con enfoques diferenciados, no se establecen cuáles serán los instrumentos que permitirán la participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales, de las cuales serán beneficiarias. Esto es fundamental, teniendo en cuenta que “una de las principales características de las políticas ha sido la tendencia a la homogenización de los instrumentos y las estrategias para el sector” (PNUD, 2011, p. 314). De otro lado, uno de los aspectos preocupantes de lo acordado en La Habana, se relaciona con la existencia – no solo en el acuerdo sobre lo rural- de múltiples espacios de participación sin una estrategia clara de articulación entre ellos. De hecho, ese ha sido uno de los principales problemas de la participación en Colombia: la sobreoferta y dispersión de escenarios de participación sin incidencia clara en la formulación de las políticas públicas.

que sean los  
campesinos,  
quienes  
decidan  
colectivamente  
las prioridades  
para su  
desarrollo

(3) Lo anterior debe ir acompañado de un diagnóstico participativo en el que las comunidades evidencien sus realidades cotidianas, para ir más allá de las cifras que se presentan en el diagnóstico del informe de la Misión. Y sobre todo, para que sean los campesinos, quienes decidan colectivamente las prioridades para su desarrollo. Esto es importante, teniendo en cuenta que solo uno de los 13 miembros del Consejo Directivo de la Misión para la Transformación del Campo, representa los intereses del sector campesino.

(4) Si bien hay estrategias de la Misión que se relacionan con los diferentes Planes Nacionales propuestos en la Reforma Rural Integral, esta última es más precisa y acertada en la comprensión de los planes como instrumentos que permiten articular las acciones del Estado, procurando que las intervenciones en los diferentes niveles territoriales tengan como objetivo final la superación de la pobreza y la desigualdad, y la integración y cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Esto permitiría entonces que las acciones estatales no sean aisladas y lleguen a quienes realmente lo necesitan.

(5) Teniendo en cuenta el papel central que tienen las Zonas de Reserva Campesina en el primer punto de los Acuerdos de la Habana, como iniciativas que contribuyen a la construcción de paz; la no inclusión de éstas en las estrategias que propone la Misión, puede ser considerada como la falta de reconocimiento de los avances que han tenido las comunidades, que se han visto beneficiadas por las dinámicas asociativas que permite la conformación de las Zonas. Y es desconocer además el papel que esta figura le ha dado a los campesinos, como protagonistas de su propio desarrollo.

(6) Por otro lado, se presume que los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) como los llama la Misión, o los Programas de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial (PDET), deben contemplar las estrategias de focalización por territorios, que permita superar las dificultades de la focalización individual. La figura de las Zonas de Reserva Campesina puede ayudar a identificar una de las estrategias de focalización por territorios.

Por último y teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí, se hace necesaria la participación activa del campesinado en la toma de decisiones que implica la implementación de la Política de Desarrollo Rural. Para ello es preciso iniciar con la construcción de la definición de lo que significan los campesinos, sus diferencias con las comunidades étnicas y su importancia en la transformación del campo. Con el fin de dignificar su papel en el proceso de desarrollo rural y en la correspondencia de este último con las tradiciones, la cultura y la forma de concebir el campo que han construido por décadas los campesinos colombianos.

## 4. Zonas de Reserva Campesina

La difícil geografía colombiana ha sido escenario de una historia de colonización y ampliación permanente de la frontera agraria. Ese largo y complejo proceso dio lugar a la existencia de regiones con baja densidad poblacional y altos niveles de pobreza, en las que la rentabilidad de las inversiones es menguada por la ausencia de las externalidades positivas que se producen con la aglomeración. Esa circunstancia ha hecho más difícil para el Estado no sólo la provisión de bienes públicos y meritorios sino también el ejercicio de sus funciones relacionadas con el arbitraje de los conflictos. Esto último ha sido capitalizado por actores armados ilegales para ampliar su presencia territorial y su influencia sobre los pobladores de aquellas zonas.

### 4.1 Normatividad y localización

#### Ley 160 de 1994

Con el objetivo de estabilizar a la población en el territorio mediante el desarrollo de actividades adecuadas a las características agroecológicas y la vocación de los suelos se estableció, en 1994, la figura de las Zonas de Reserva Campesina ZRC. El capítulo XIII de La Ley 160 de 1994 sobre “Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino” está dedicado a “Colonizaciones, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial”.

Las ZRC están definidas en el artículo 80 de la ley como áreas geográficas en las que el Estado actuará de acuerdo con los siguientes criterios: limitación del tamaño de la propiedad, freno a la fragmentación de los predios, ordenamiento ambiental territorial, efectividad de los derechos sociales y culturales de los campesinos, y su “participación en las

## Capítulo XIII de La Ley 160 de 1994

# “Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino” está dedicado a “Colonizaciones, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial”

instancias de planificación y decisión regionales” y consideración de las diferentes modalidades de producción.

El objetivo principal de las ZRC de acuerdo con el artículo 79 corresponde a la regulación, limitación y ordenamiento de la ocupación (aprovechamiento y adjudicación) en las zonas de colonización y en las que predomina la existencia de tierras baldías de la Nación. A estos propósitos de estabilización de la población en el territorio se añaden: fomentar la pequeña propiedad campesina, corregir la inequitativa concentración de la propiedad rural y promover el desarrollo de la economía de los colonos.

El artículo 80 establece que es la Junta Directiva del Incora (Hoy Incoder) a la que le corresponde seleccionar las ZRC “teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales.” Vale la pena destacar que el artículo 84 señala que en “la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los procesos de colonización en las Zonas de Reserva Campesina, será obligatoria la participación de los Alcaldes de los municipios incorporados en los respectivos estudios, así como de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos.”

### Decreto 1777 de 1996

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR –siendo Cecilia López Montaña la titular de esa cartera- expidió el Decreto 1777 de octubre 1 de 1996 el cual reglamenta la Ley 160 de 1994 en lo relativo a las ZRC. El parágrafo 2 del artículo 1 del decreto establece la posibilidad –en casos excepcionales- de constituir o ampliar una ZRC mediante la sustracción de un área correspondiente a una Zona de Reserva Forestal. Al respecto, la Resolución 629 de mayo 11 de 2011 expedida por el MADR, define los requisitos para eventuales sustracciones y amplía su destinación para incluir la restitución a las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras. En el caso de las ZRC uno de esos requisitos es la existencia del Plan de Desarrollo Sostenible y la cartografía del área solicitada para la sustracción. La resolución en todo caso excluye de dichas sustracciones al Sistema de Parques Naturales Nacionales y al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El decreto 1777 de 1996 precisa los objetivos de las ZRC que habían sido planteados en la ley en los siguientes términos:

- *Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.*
- *Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.*
- *Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.*
- *Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.*
- *Crear y constituir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.*
- *Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.*
- *Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.*

El artículo 3 del decreto señala que la acción institucional del Estado será concertada con las comunidades, y el artículo 4 plantea que las entidades gubernamentales financiarán o cofinanciarán en condiciones preferenciales la ejecución de planes, programas y proyectos de utilidad pública en las ZRC.

### **Acuerdo 024 de 1996 del Incora (Hoy Incoder)**

En la actualidad existen seis ZRC constituidas y otras seis en trámite. El trámite para la constitución de una ZRC está definido por el Acuerdo 024 del 25 de noviembre de 1996 expedido por la Junta Directiva del Incora (Hoy Incoder). Dicho Acuerdo precisa las zonas excluidas para la constitución de ZRC además de las del Sistema de Parques Naturales Nacionales y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas: territorios indígenas, tierras de titulación colectiva de comunidades negras y las que se hayan constituido como Zonas de Desarrollo Empresarial ZDE definidas en la Ley 160 de 1994. De acuerdo con la Actuación Especial de la Contraloría General de la

República sobre Zonas de Reserva Campesina y Zonas de Desarrollo Empresarial (Informe de Auditoría a Políticas Públicas) a febrero de 2015 no se había constituido ninguna ZDE.

## Localización de las ZRC

Según el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Cider de la Universidad de los Andes, el cual se basó en los Planes de Desarrollo Sostenible de las respectivas ZRC, las siguientes son las ZRC constituidas a julio de 2014:

### ZRC que están constituidas dentro de los límites de un municipio

Nombre	Departamento	Municipio	Extensión	No. De habitantes
Zona de Reserva Campesina de Cabrera	CUNDINAMARCA	Cabrera (la ZRC abarca la totalidad del municipio)	44.000 hectáreas	5.300 habitantes
Zona de Reserva Campesina Bajo Cuembí y Comandante –Perla Amazónica-	PUTUMAYO	Puerto Asís	22.000 hectáreas	4.700 habitantes
Zona de Reserva Campesina de El Pato-Balsillas	CAQUETA	San Vicente del Caguán	145.155 hectáreas	7.500 habitantes

Tomado de Cider 2014.

### ZRC que están constituidas dentro de varios municipios en 1 departamento

Nombre	Departamento	Municipio	Extensión	No. De habitantes
Zona de Reserva Campesina de Arenal – Morales	BOLÍVAR	Morales y Arenal	29.110 hectáreas	3.500 habitantes
Zona de Reserva Campesina de Calamar	GUAVIARE	San José del Guaviare, El Retorno y Calamar	469.000 hectáreas	38.000 habitantes

Tomado de Cider 2014.

### ZRC que están constituidas dentro de varios municipios en 2 departamentos

Nombre	Departamento	Municipio	Extensión	No. De habitantes
Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra	ANTIOQUIA Y BOLÍVAR	Yondó y Remedios (en Antioquia); Cantagallo y San Pablo (en Bolívar)	184.000 hectáreas	35.810 habitantes

Tomado de Cider 2014.

Según la Contraloría General de la República con base en información suministrada a dicha entidad por el Incoder, las ZRC en trámite a febrero de 2015 son:

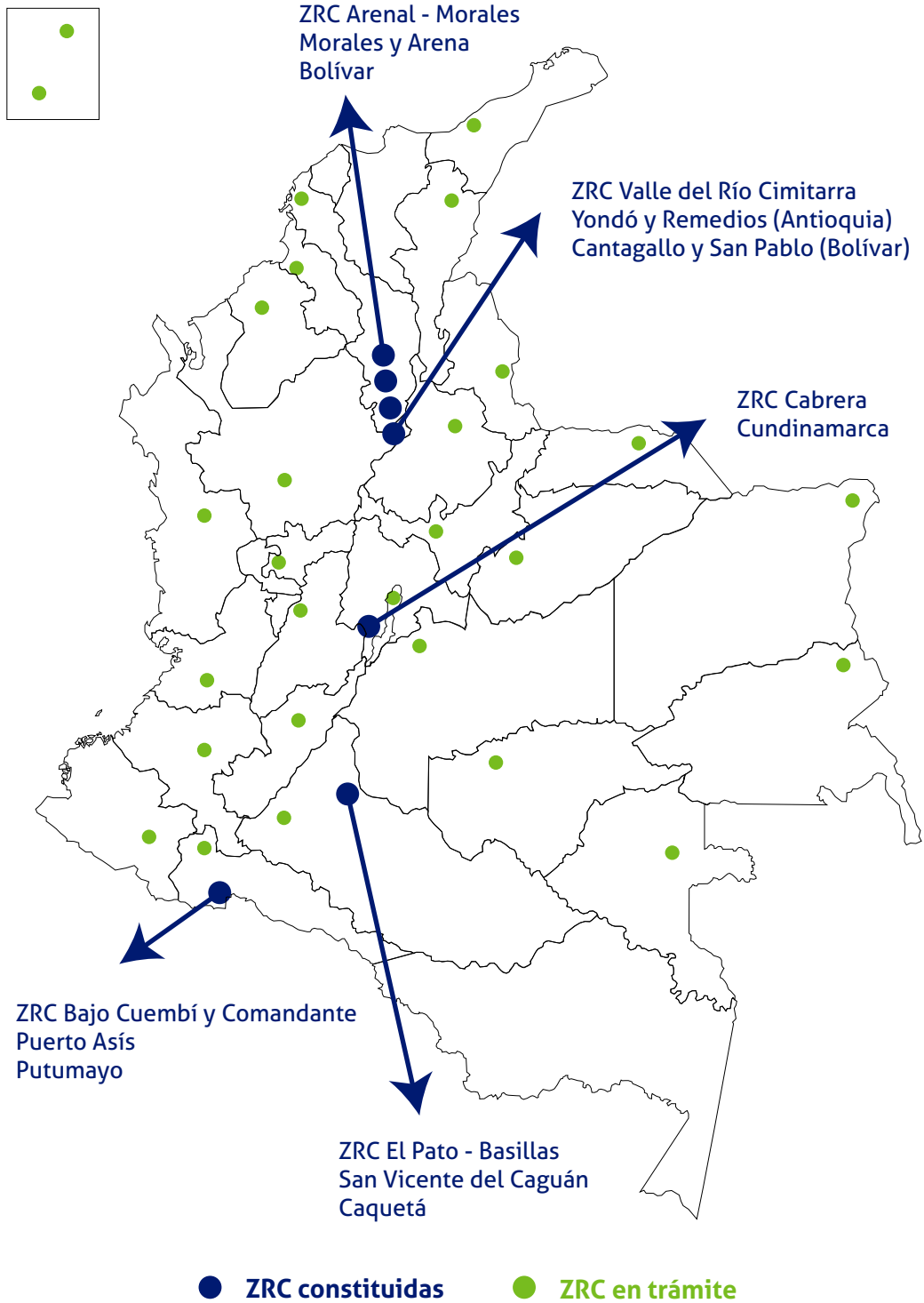
## ZRC en Trámite

Proceso	Asociación	Fecha de Radicación	Municipios	Dpto.	Área (hectáreas)
Montes de María	Iniciativa gubernamental	Enero 29 de 2011	Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, Zambrano, Chalán, Colosó, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, San Onofre, Tolviejo (sin incluir San Antonio de Palmito)	Bolívar Sucre	ZRC 1: 369.123,31 ZRC 2: 78.457,88
Catatumbo	Asociación Campesina del Catatumbo	Febrero 28 de 2011	Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama, Tibú.	Norte de Santander	Fase 1 Tibú: 101.395,723. Fase 2 a sustraer: 114.200.974 Fase 3 área sur. 35.637,21
Guejar-Cafre	Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Guejar	Marzo 11 de 2011	Puerto Rico (Vista Hermosa y Puerto Lleras excluidos)	Meta	35.187
Sumapaz	Sindicato de Trabajadores del Sumapaz	Febrero 10 de 2011	Bogotá D.C. Localidad 20	Cundinamarca	25.318,82
Losada-Perdido	Asociación Campesina Ambiental de Losada-Guayabero	Marzo 22 de 2011	La Macarena, Uribe	Meta	164.661,21
Perija	MADR	Abril 1 de 2011	Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní, Pailitas	Cesar	74.946,88

Fuente: CGR, 2015.

A las ZRC en proceso de constitución se suman varias solicitudes que no han iniciado trámite administrativo pero que, según reporte del Incoder a la Contraloría General de la República, cuentan con un primer estudio de viabilidad. Se trata de 13 solicitudes de las cuales siete están en el Cauca, una en Santander, tres en el Valle del Cauca y dos en Arauca.

## Mapa 1. Zonas de Reserva Campesina con Plan de Desarrollo Sostenible disponible



Fuente: Elaboración propia con base en <http://bit.ly/1IASACN>



## 4.2 Planes de desarrollo sostenible e institucionalidad

Las Zonas de Reserva Campesina ZRC como figura jurídica orientada a estabilizar a la población en el territorio y a promover su adecuado ordenamiento social, político y ambiental, no han contado con una política coherente del Estado frente a ellas. De hecho, como lo ha recalcado la Contraloría General de la República, mientras para el Incoder se trata de una figura del ordenamiento territorial –aunque no de una entidad territorial– para la Agencia Nacional de Hidrocarburos no lo es, de modo que su existencia no supone ninguna limitación ambiental. Además de la falta de coherencia, hay un problema de desatención estatal que se expresa en el hecho de que las ZRC no han estado articuladas a los programas de desarrollo rural, ni ha existido una estrategia de coordinación entre éstas y las entidades territoriales, por eso resulta preocupante la ausencia de esta figura en las estrategias planteadas por la Misión para la Transformación del Campo.

El Banco Agrario no ha sido tenido en cuenta para participar en el financiamiento de proyectos en las ZRC. Finagro no ha diseñado instrumentos de crédito para los habitantes de estas zonas y las condiciones preferenciales de incentivos para la capitalización rural previstas en el decreto 1777 de 1996, no se han puesto en marcha (CGR, 2015). En vista de que la legitimidad del Estado debe sustentarse en algo más que en la arbitrariedad de sus competidores armados, y tomando en cuenta que las ZRC tienen el potencial de contribuir al desarrollo de la capacidad del Estado para regular conflictos y proveer servicios en zonas rurales de economía campesina, resulta crucial incorporar a las ZRC en una estrategia más amplia de construcción de Estado en lo local.

La estigmatización de las ZRC (a lo que contribuye la propuesta de los “terrepaz” planteada por las Farc) parece haber sido mucho más eficaz que su avance y consolidación. El débil compromiso del Estado con las ZRC contrasta con la importancia que tiene la figura en la medida en que se trata de una de las muy pocas opciones institucionales para el ejercicio de la agencia, por parte del campesinado para la definición de sus prioridades locales de desarrollo y de las estrategias apropiadas para lograrlas. De ahí que los Planes de Desarrollo Sostenible sean instrumentos que contribuyen a guiar la acción colectiva de las comunidades que habitan esos bioespacios. En este aparta-

---

**Las Zonas de Reserva Campesina ZRC, no han contado con una política coherente del Estado frente a ellas**

---

do se presenta una breve reflexión –basada en el análisis de dichos planes- de la relación de las ZRC con el Estado y su dimensión institucional. También se presenta una síntesis de los contenidos de los Planes de Desarrollo Sostenible, organizada por categoría clave para la construcción de desarrollo local y paz tales como: tenencia de la tierra, conflictos de uso del suelo, productividad, desarrollo social e institucionalidad.

## **Institucionalidad de las ZRC a través de los Planes de Desarrollo Sostenible**

En los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina, es evidente la preocupación de los campesinos por la baja presencia institucional por parte de los entes gubernamentales. Es por esto que una de las prioridades que se presentan en sus propuestas, es el diseño y la implementación de una estrategia de articulación institucional, entre las comunidades que conforman las ZRC y los actores institucionales del orden nacional, departamental y local que tienen influencia en éstas. Lo anterior debido a las diferentes formas en las que los PDS evidencian las referencias al Estado.

- (1) Las Zonas de Reserva Campesina que cuentan con apoyo institucional por parte de la Administración Municipal y/o Departamental.** Aquí sólo se encuentra la de Cabrera, ya que como se dijo antes, todo el municipio conforma la zona, y por ello también cuenta con el apoyo y el seguimiento por parte de otras organizaciones, que brindan acompañamiento logístico y financiero en la ejecución del PDS de la zona.
- (2) Las Zonas de Reserva Campesina que se han visto afectadas por la actuación arbitraria por parte de la Fuerza Pública,** en específico acciones como: confrontación armada con la guerrilla en lugares como escuelas, iglesias o viviendas, fumigación indiscriminada aérea con glifosato dirigida a cultivos de coca, afectando los cultivos de pancoger y la biodiversidad de la región, señalamiento a los campesinos por “sospecha” de tener nexos con los grupos armados ilegales, robo de productos de pancoger, víveres y animales como forma de chantaje contra los campesinos que tienen cultivos ilícitos, retenciones y allanamientos arbitrarios e irregulares. Este tipo acciones contra la población civil se presentan en las zonas de El Pato – Balsillas, Bajo Cuembí – Comandante y Valle del Río Cimitarra.
- (3) Las Zonas de Reserva Campesina que han sido tradicionalmente olvidadas,** no solo por el Gobierno Nacional, sino también por el Municipal y el Departamental. Para sus comunidades, la ausencia estatal se ve reflejada sobre todo en la falta de regulación ambiental y de formalización de la tierra. Este es el caso de las Zonas de El Pato – Balsillas, Arenal – Morales (en este territorio, la presencia estatal se ha limitado fundamentalmente al componente armado) y Valle del Río Cimitarra.



Según los Planes de Desarrollo Sostenible de estas zonas, el desconocimiento de estos territorios por parte del Estado ha tenido como consecuencia la estigmatización que desde algunas centralidades de poder político y mediático se ha construido de estas áreas y otras regiones. Lo anterior se relaciona con el desprecio de la participación ciudadana y el temor a la fiscalización y el control desde el movimiento popular, por parte de los Gobiernos Locales que tienen relación con estas ZRC.

Como una forma de resistencia ante la baja presencia institucional en las Zonas de Reserva Campesina, sus habitantes han encontrado en los procesos organizativos, una forma para regular la vida en comunidad, tener interlocución y coordinación con las autoridades locales, fortalecer la planeación colectiva, el trabajo comunitario y la participación social en las decisiones públicas.

La institucionalidad de las Zonas se presenta en los Planes de Desarrollo Sostenible de dos formas diferentes, dependiendo del nivel de cohesión y de fortalecimiento del tejido social de las comunidades:

- (1) Procesos comunitarios fortalecidos:** las organizaciones sociales surgieron en estas zonas como una alternativa para visibilizar la situación de los territorios que las conforman. Se caracterizan por tener organizaciones consolidadas y con acciones permanentes, a saber: Juntas de Acción Comunal, Asojuntas, Asociaciones en las que se constituyen formalmente las Zonas de Reserva Campesina (ADISPA, AMCOP, ACVC), organizaciones de productores, y sectorizadas de acuerdo a los proyectos productivos de cada zona. En esta categoría se encuentran las Zonas de Cabrera, Bajo Cuembí – Comandante, El Pato – Basillas y Valle del Río Cimitarra.
- (2) Organizaciones debilitadas:** ante el desconocimiento, la desconfianza en los procesos comunitarios y baja participación de la comunidad, y la estigmatización que tuvieron algunos territorios al ser considerados como aliados de los grupos armados ilegales, las organizaciones de la Zona de Reserva de Arenal – Morales, se debilitaron y actualmente ven la necesidad de contar con el apoyo de las instituciones locales, para crear conciencia en su territorio de la importancia de las JAC como mecanismo para empoderar a la comunidad.

# Síntesis analítica de los Planes de Desarrollo Sostenible

## 1. Zona de Reserva Campesina de Cabrera (Cundinamarca)

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Tenencia de la tierra</b>	<p>UAF: 18 hectáreas, máximo 36 hectáreas.</p> <p><b>Distribución de los predios: (1)</b> Estudio de la Encuesta de caracterización socioeconómica, ambiental y participativa - ESAP: Más del 80% de las fincas tienen una extensión inferior a una UAF de 18 hectáreas. 5% de las fincas excede la extensión máxima de las UAF.</p> <p><b>(2)</b> Acción Social y Cooperación Internacional: la mayoría de los predios tiene extensiones superiores a 180 hectáreas.</p> <p>*Esta discrepancia de información da cuenta de la necesidad de un estudio que caracterice la estructura de la propiedad y la tenencia de la tierra.</p> <p><b>Derechos de propiedad:</b> 69% propia, 12% familiar, 10% arrendada, 4% usufructo, 3% otro y 2% posesión.</p> <p><b>Títulos de propiedad:</b> 89% cuentan con título, 6% en trámite y 5% no tiene.</p> <p>De 2003 a 2011 el Incoder tituló 154,37 hectáreas de baldíos.</p> <p>96% de propietarios manifiesta la no existencia de conflictos entre particulares por la tierra.</p> <p>4% víctima de intento de desalojo o desplazamiento.</p> <p><b>Problemas a resolver:</b> (a) Traslape de figuras jurídicas: Zona de Reserva Campesina y Área de Desarrollo Rural de Sumapaz. (b) Adjudicación de tierras a población desplazada que no es de la zona.</p>	<p>Consagración del derecho a la tierra como derecho humano en la normatividad internacional. Esto permitiría garantizarles a los campesinos el derecho a la alimentación, la vivienda, al trabajo, mínimo vital y medio ambiente sano.</p> <p>Reconocer al campesinado como grupo especial: sujeto colectivo titular de derechos.</p> <p>Política pública con enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.</p> <p>Programas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formalización de la propiedad y regularización de la tenencia de la tierra.</li> <li>2. Ordenamiento del uso del suelo.</li> </ol>
<b>Conflictos entre aptitud y uso del suelo</b>	<p>La ZRC hace parte del páramo de Sumapaz (el más importante y extenso de Colombia).</p> <p>De acuerdo a la <b>tipología de suelos</b> distribuidos: Cuenta con suelos II, III, IV (cultivos), V, VI (suelos en riesgo de erosión), VII y VIII (suelos con vocación forestal y de conservación, actualmente allí se localizan militares y hay una zona de reserva forestal).</p> <p><b>Problemas ambientales:</b> (a) Deforestación de bosques, (b) Prácticas agrícolas que dañan los suelos, (c) Cultivo de papa y ganadería en la zona de páramo, (d) Presencia de instalaciones militares en ecosistemas altamente sensibles, (e) Presencia de población en cuencas con poca oferta hídrica, (f) Ausencia de sistemas de alcantarillado y saneamiento básico.</p> <p>Promedio de hectáreas destinadas en cada finca: 55,3% ganadería, 21,4% agricultura y 28,57% pastos.</p> <p>*En caso de tener propiedad sobre 2 UFA, una debe ser destinada para explotación agropecuaria y otra para conservación.</p> <p>Pocas huertas caseras: eleva la cantidad de productos que deben comprarse en cada núcleo familiar.</p>	<p>Programas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formación y sensibilización sobre los mecanismos de preservación y conservación ambiental.</li> <li>2. Recuperación ambiental.</li> <li>3. Ordenamiento ambiental del territorio</li> </ol>

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Referencias al Estado</b>	<p>El 31 de marzo en la socialización del PDS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Alcaldía Municipal de comprometió con incorporar el PDS de Cabrera al Plan de Desarrollo Municipal y también a apoyar logística y financieramente la ejecución del mismo.</li> <li>- El INCODER, la Personería Municipal y otras organizaciones locales se comprometieron a apoyar la gestión de recursos y difundir la información del PDS para el conocimiento de la ciudadanía, con el fin de promover veedurías de los proyectos del mismo.</li> <li>- INCORA: continuar el programa de titulación de baldíos y negociación de predios.</li> <li>- UMATA y SENA: Asesoría técnica. – Banco Agrario: generar créditos de apoyo a la producción.</li> </ul> <p>Base militar en la vereda las Águilas (factor potencial de conflicto, agudiza el riesgo de confrontaciones armadas)</p>	
<b>Institucionalidad</b>	15 organizaciones: 14 agremiaciones y 1 sindical	Fortalecimiento y articulación organizativa e institucional
<b>Productividad</b>	<p><b>1. Actividad económica principal:</b> agricultura.</p> <p>Cultivos transitorios: arveja, habichuela, tomate, papa y frijol.</p> <p>Cultivos permanentes: tomate de árbol, mora, granadilla y banano.</p> <p>El 80% de los hogares que cultivan arveja y frijol lo destinan a la comercialización, un 20% al autoconsumo.</p> <p>La producción de frijol se vio amenazada por la aprobación del TLC con Estados Unidos (eliminación de aranceles e importación)</p> <p><b>2. Actividad pecuaria:</b> predominan la raza normanda criolla (producción de leche) y el cebú criollo (producción de carne).</p> <p>Explotación ganadera de doble propósito (78%), carne (12%) y leche (10%)</p> <p><b>3. Actividad económica en la zona urbana:</b> comercial, servicios y multisectorial.</p> <p>El 75% de las familias reciben un ingreso inferior a un s.m.l.v (la mayoría de los habitantes tienen deudas con el Banco Agrario)</p> <p>La mayoría de productos se comercializa dentro de la misma área urbana (no hay lugares adecuados, el intercambio se da en las calles).</p>	<p>Programas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejoramiento de los canales de comercialización de los ingresos de la población.</li> <li>2. Fortalecimiento de la economía campesina.</li> <li>3. Construcción de experiencias de soberanía alimentaria.</li> </ol>
<b>Desarrollo social</b>	<p>Población total: 5.377 (76,6% rural y 23,4% urbana)</p> <p>% de habitantes con NBI = 74,3%</p> <p>Miseria = 29,8% (Estadísticas de Cundinamarca, 2010)</p> <p>22 instituciones educativas de básica primaria y 1 de educación media y secundaria.</p> <p>Analfabetismo: 9,4% (Sisben, 2010)</p> <p>Mayor nivel de escolaridad: 81% (primaria) 4% (técnicos) (ESAP, 2011)</p> <p>El 69% de la población no tiene acceso a gran parte de los servicios públicos domiciliarios (Sisben, 2010).</p>	<p>Programas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Permanencia en el territorio.</li> <li>(2) Generación de condiciones para el acceso efectivo a la salud y educación.</li> <li>(3) Vivienda rural y urbana.</li> <li>(4) Servicios públicos y saneamiento básico.</li> <li>(5) Mejoramiento de la conectividad vial.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en Sinpeagricun - Ilsa – Incoder, 2013.

## 2. Zona de Reserva Campesina Bajo Cuembí – Comandante (Putumayo)

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<p><b>Tenencia de la tierra</b></p>	<p><b>Inequidad en la tenencia de la tierra:</b> La UAF es de 90 Ha., pero cada familia solo cuenta con 29 Ha. aproximadamente.</p> <p>Hay presión desde el exterior por la compra de tierras, usando testaferros de personas ajenas a la ZRC, al servicio de un terrateniente de Puerto Asís.</p> <p>Compra de tierras por parte de Corpoamazonía para los proyectos ambientales de la petrolera Amerisur.</p> <p>Aún se conserva la palabra y el testimonio por la tenencia de la tierra.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Censo de los predios para conocer la razón del abandono: desplazamiento, embargos, fumigaciones, entre otros.</li> <li>2. Garantizar el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.</li> <li>3. Adquisición de predios por parte del INCODER para la distribución y redistribución entre la población de la ZRC.</li> </ol>
<p><b>Conflictos entre aptitud y uso del suelo</b></p>	<p>Zona húmeda tropical: es imposible sostener una producción agrícola intensiva porque la degradación del suelo es acelerada”</p> <p><b>Conflictos del uso del suelo:</b>(1) Deforestación acelerada por el cultivo de coca, (2) Zonas dominadas por la explotación de hidrocarburos y afectadas por la construcción de carreteras, (3) Contaminación del río principal de la ZRC: el Putumayo, (4) Riesgos por inundación en algunas zonas que son deforestadas para la ganadería.</p> <p><b>Usos del suelo:</b> (1) Ganadería (se ha dado de una manera espontánea y desorganizada para mitigar los efectos de las fumigaciones que crearon una aguda crisis económica), (2) Agricultura, (3) Pesca (escasa).</p> <p>No hay ningún estudio sobre la naturaleza de los suelos de la zona, que permita una planeación racional de la agricultura.</p> <p>El 52% o más de los campesinos afirman usar agroquímicos en la producción.</p> <p>La ADISPA, organización de la ZRC ha comenzado un proceso de ordenamiento del territorio, definiendo las zonas de protección de la biodiversidad.</p> <p>Cuando el suelo no se usa de acuerdo a su propia naturaleza se evidencia el poco conocimiento que tienen los campesinos del suelo que habitan.</p> <p>Petróleo: la Agencia Nacional de Hidrocarburos entregó en concesión para exploración y explotación del 100% del territorio de la ZRC al Consorcio Vetra Exploración y Producción Colombia S.A.</p> <p>Explotaciones de oro de tipo aluvial en la vereda Puerto Playa: genera efectos negativos sobre el ambiente y la salud de la comunidad de la zona.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plan general de restauración de suelos, teniendo en cuenta el estudio de suelos de cada sector.</li> <li>2. Plan agrícola y pecuario, que incluya información sobre los productos nativos de la zona.</li> <li>3. Cultura de ordenamiento territorial y gestión social (creación de un banco de tierras, censo de propietarios, familias sin tierra y población desplazada).</li> <li>4. Educación ambiental.</li> <li>5. Protección y conservación ambiental.</li> <li>6. Mitigación del impacto ambiental.</li> <li>7. Implementación de granjas integrales amazónicas.</li> </ol>

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Referencias al Estado</b>	<p>En el marco del “Plan Colombia” el gobierno inició una indiscriminada fumigación aérea con glifosato de cultivos de coca, afectando los cultivos de pancoger y la biodiversidad de la región, las consecuencias de esto se ven actualmente.</p> <p>Presencia de Familias en Acción: 50% de las familias de la ZRC están vinculadas (Esta acción asistencialista del Estado limita la posibilidad de comprensión del problema, ubicando las necesidades de los campesinos como meras carencias)</p> <p>Presencia de Fuerza Pública: Brigada 27 y Brigada Móvil 13 del Ejército Nacional, Fuerza Naval del Sur y Policía Antinarcóticos: uso desproporcionado de la fuerza y enfrentamientos con las FARC que exponen a la población campesina. Problemas con la FP: ocupa espacios exclusivos de la población civil, exponiéndola en la confrontación armada, señala a los campesinos de tener nexos con la guerrilla (Frente 48 de las FARC), roban productos de pancoger, víveres y animales como chantaje a los campesinos que tienen cultivos de coca), retenciones y allanamientos arbitrarios e irregulares, seducción a niñas menores de edad.</p> <p>Acompañamiento de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Defensoría del Pueblo, Personería Municipal, CICR, ACNUR y otros.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La ZRC ve como urgente y necesaria la terminación del conflicto armado colombiano.</li> <li>2. Apoyo al fortalecimiento a nivel institucional, comunitario y organizativo.</li> <li>3. Contratación de personal idóneo para subsanar el déficit de calidad institucional.</li> <li>4. Creación de fondos destinados al apoyo de la comunidad.</li> <li>5. Acompañamiento institucional y personal a todos los procesos que se realizarán en el marco del PDS.</li> <li>6. Mecanismos y estrategias de protección y autoprotección construidos por las comunidades.</li> <li>7. Formación en Derechos Humanos.</li> </ol>
<b>Institucionalidad</b>	<p>23 Juntas de Acción Comunal (JAC) - 6 Asociaciones de productores</p> <p>Organización político administrativa: 4 sectores integrados por 23 veredas constituidas en JAC. Cada JAC se organiza en asamblea, comités de trabajo y junta directiva.</p> <p>ADISPA - Asociación Integral Sostenible Perla Amazónica: la integran 16 veredas y 7 asociaciones de productores.</p> <p>Todas las JAC hacen parte de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal (Asojuntas)</p> <p>La coordinación de la ZRC pertenece al Consejo Municipal de Desarrollo Rural.</p> <p>ADISPA hace parte de ANZORC, MOVICE, Colombianos y Colombiana por la Paz</p>	
<b>Productividad</b>	<p>La potencialidad de la productividad de la ZRC se está redefiniendo a partir de la producción alternativa y alimentaria de pancoger, gracias a un proyecto productivo que ha permitido saber empíricamente la aptitud del suelo.</p> <p>El conflicto social, las dificultades económicas propias de los campesinos y un suelo poco fértil, elevan los costos productivos.</p> <p><b>Perfil de producción</b> de Puerto Asís: 381 toneladas de arroz, 1.809 de caña panelera, 2.979 de piña y 14.070 de plátano. Otros: yuca, chontaduro, maíz, arazá, lulo, copoazú, entre otros.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificación técnica y comunitaria para identificar los productos agropecuarios más adecuados.</li> <li>2. Pilar fundamental: apuesta por la soberanía alimentaria como estrategia política de defensa del territorio y construcción de arraigo.</li> </ol>

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Productividad</b>	<p>Actividad pecuaria ZRC: 91,4% ganadería, y el resto producción de especies menores (48,4% avicultura, 21% piscicultura y 22% porcicultura).</p> <p>Relación dispar entre los costos de producción sobre los ingresos provenientes de la venta de los productos. Esto se debe a la ausencia de control del Estado en las lógicas inequitativas y desiguales de comercialización.</p> <p>Banco natural de semillas nativas y/o adaptadas de la zona que se encuentran en proceso de recuperación y fortalecimiento.</p> <p>El 60% de las Ha. asignadas para agricultura son para autoconsumo, 1 Ha. o menos se destina para comercialización, especialmente de arroz y maíz.</p> <p>35% de las familias cuentan con huertas caseras.</p> <p>El 62% de los campesinos apuesta por un proceso productivo que garantice la soberanía alimentaria de la zona.</p> <p>Obstáculo para la comercialización: altos costos de transporte fluvial y carencia de vías terrestres.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Producción agroecológica. Sistemas productivos que se implementarán en la zona: arroz, maíz, yuca, plátano, caña panelera, frutales amazónicos, pimienta, porcicultura, piscicultura y ganadería ecológica.</li> <li>Fortalecimiento de los tejidos sociales y asociativos.</li> <li>Garantizar la producción de excedentes.</li> <li>Producción sostenible basada en el reconocimiento del suelo, fuentes hídricas y bosques.</li> <li>Compra de vehículos terrestres y fluviales para mejorar el proceso de comercialización.</li> </ol>
<b>Desarrollo social</b>	<p>3 grupos poblacionales: mestizos, afrodescendientes e indígenas. En su mayoría (54%) son colonos provenientes de otras regiones del país.</p> <p>NBI Puerto Asís: 20,94% cabecera municipal, 45,59% zona rural (DANE)</p> <p>Habitantes: 45.745 en Puerto Asís, 2.727 en la ZRC (15,3% del total de la población)</p> <p>88% de los hogares de la ZRC tienen ingresos inferiores a un s.m.l.v (ESAP).</p> <p>Ingresos de los hogares ZRC: 83% agricultura, 5% ganadería (ESAP).</p> <p>Los ingresos no alcanzan un nivel suficiente para hacer una distribución justa que proporcione condiciones equitativas y satisfactorias.</p> <p>El 61% de los habitantes de Puerto Asís se consideran pobres (DANE, 2010)</p> <p>Explotación petrolera de Amerisur contrata “mano de obra no calificada” vinculando a los trabajadores por menos de 28 días (condición de desventaja frente a los trabajadores formales).</p> <p>Situación del conflicto armado: minas MAP, AEI y MUSE del Frente 48 de las FARC, riesgo de desplazamiento forzado, desaparición forzada, asesinato y masacres, violencia y violencia contra las mujeres</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Garantizar los derechos humanos básicos, teniendo en cuenta los siguientes factores de análisis: acceso a la vivienda, habitabilidad, adecuación cultural, infraestructura y red vial de la ZRC como garante de otros derechos, salud, saneamiento básico, educación, cultura, y recreación.</li> <li>Garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.</li> <li>Formulación y aplicación del plan de protección y prevención del desplazamiento forzado.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en Incoder - Adispa - Humanidad Vigente, 2012.



### 3. Zona de Reserva Campesina El Pato – Balsillas (Caquetá)

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Tenencia de la tierra</b>	<p>La extensión total corresponde al 2,3% del municipio de San Vicente del Caguán.</p> <p>UAF: máximo 78 hectáreas.</p> <p>15.408 hectáreas ocupadas, correspondientes a los centros poblados de la ZRC.</p> <p>El 5% de los predios tienen más de 100 hectáreas y el 68% son de menos de 40 hectáreas (ESAP, 2012).</p> <p>La ZRC se caracteriza por la ocupación de terrenos baldíos de la nación.</p> <p><b>Zona urbana:</b> El 58% de las familias son propietarias de la tierra, el 22% viven en condición de arrendamiento, el 18% en condición de usufructos.</p> <p><b>Zona rural:</b> 76% de los predios son considerados como propios, 10% en condición de posesión, arriendo y otros, 13% en condición de usufructo (ESAP, 2012).</p> <p>La ZRC es la posibilidad de protección y seguridad para el pequeño propietario rural. La cohesión social, el título de propiedad y la regulación del uso del territorio por parte del Plan de Desarrollo, permiten una mayor capacidad de respuesta frente a las amenazas de expulsión o desalojo por parte de los actores armados.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es importante realizar un saneamiento jurídico – legal de los predios, ya que no hay claridad sobre la titulación de estos en zona. Esto limita las posibilidades de participar en las convocatorias de las instituciones estatales.</li> <li>2. Es necesaria una política de tierras consistente y decidida a desconcentrar la propiedad rural.</li> </ol>
<b>Conflictos entre aptitud y uso del suelo</b>	<p><b>Vocación de uso del suelo:</b> (1) Agrosilvícola con cultivos permanentes (5,5 Ha): combinación de árboles/arbustos con cultivos agrícolas en la misma unidad predial.</p> <p>(2) Agrosilvopastoril con cultivos permanentes (10.699,2 Ha): se adaptan los cultivos de árboles productores de alimentos a la siembra en gran escala de productos para la cría de ganado y otros animales domésticos. Actividades agrícolas, ganaderas y forestales. (3) Producción (104,9 Ha), (4) Forestal de protección (76.780 Ha). Total = 87.956 Ha. (IGAC, 2008).</p> <p><b>Conflictos de uso del suelo:</b> alto (15,52%), medio (14,42%), sin conflicto (69,46%) y sin información (0,41%). (AMCOP, 2012)</p> <p>Se han sacrificado reservas ambientales por la frontera agrícola, la ganadería, la tala indiscriminada de bosques y quema de la vegetación natural.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El ordenamiento territorial debe ser basado en un proceso de planificación basado la concertación entre: el conocimiento que tiene el campesino del territorio, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales, las costumbres y capacidades de la población y las autoridades locales.</li> <li>2. Tener en cuenta las cinco zonas de manejo especial de que se presentan en el PDS para reglamentar los usos del suelo.</li> </ol>
<b>Referencias al Estado</b>	<p>Es claro que existe un desconocimiento del territorio por parte de la administración del municipio de San Vicente de Caguán y de las instituciones.</p> <p>El Estado tiene una deuda histórica: transformar la imagen que desde algunas centralidades de poder político y mediático se ha construido de esta área y otras regiones.</p>	

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Referencias al Estado</b>	<p>Acordonamiento de 1 hectárea del acueducto por parte del Ejército.</p> <p>Exceso de autoridad del Ejército hacia la población civil: son sometidos a varias requisas diarias, restricciones al ingreso de alimentos, medicamentos y combustibles a la zona (cada familia debe tener una autorización firmada por algún miembro del Ejército), son acusados de hacer inteligencia para informarle a la guerrilla los movimientos de la Fuerza Pública, los militares hurtan los animales de las casa y alambres de púas de los cercos para desviar y usar la energía. En estos retenes se presenta el maltrato y hurto de los mercados.</p>	<p>1. La ZRC puede ser un instrumento eficaz para la prevención del desplazamiento forzado, solo cuando el Estado garantice: (1) Derechos de propiedad, (2) Ofertas de asistencia técnica, (3) Apoyar la inserción de los campesinos a los mercados regionales.</p> <p>2. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y las organizaciones encargadas de proteger los derechos fundamentales de los habitantes, para evitar que sigan siendo atropellados por el exceso de autoridad por parte del Ejército.</p>
<b>Institucionalidad</b>	<p>26 veredas organizadas en Juntas de Acción Comunal veredales y en el Comité Coordinador de las Juntas de Acción Comunal. Además cuentan con la Asociación de Colonos de El Pato – AMCOP. Aproximadamente el 80% de la población pertenece a una organización comunitaria.</p> <p>Otras organizaciones: Asociación agropecuaria amazónica del Pato, Cooperativa de beneficiario de reforma agraria zona Balsillas – COOPABI, Asociación Cafetera del Pato, Microempresarios el Retorno y Cooperativa la Unión.</p> <p>Las organizaciones sociales surgen luego de la “Marcha de la Muerte” como una alternativa para visibilizar la situación de la región.</p> <p>La mayoría de las veredas no cuenta con espacios que convoquen a la población como espacios de encuentro comunitario.</p>	<p>1. Continuar fortaleciendo las organizaciones comunitarias que le han permitido al campesinado desde hace décadas, la consecución del apoyo internacional, la regulación de la vida comunitaria, la interlocución y coordinación con las autoridades locales y la generación de alternativas de seguridad alimentaria.</p>
<b>Productividad</b>	<p>Estructura productiva y tecnológica desequilibrada: la producción en su mayoría es para el escaso autoabastecimiento de los pobladores del área de influencia de la ZRC. En el 71% de las fincas hay algún cultivo agrícola y en el 81% hay pastos (ganadería).</p> <p>En la mayoría de las fincas no hay productos como plátano, yuca, café, frutas y otros.</p> <p>Con la acelerada tala de bosques se ha desarrollado la ganadería que constituye la actividad económica principal (24,76% de las hectáreas de la ZRC).</p> <p>Agricultura tradicional con cultivos de pancoger, de baja producción y productividad (Debido a la escasa fertilidad de los suelos y la poca, casi nula tecnología aplicada a los proceso productivos).</p>	<p>1. No ha sido suficientemente aprovechada la figura de economías de pequeñas fincas, que permitirían fortalecer el desarrollo local.</p> <p>2. La activa participación de las comunidades campesinas organizadas, la descentralización y horizontalidad en la toma de decisiones, la asignación de responsabilidades en el diseño y ejecución de proyectos, la coordinación interinstitucional, el acceso con</p>

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Desarrollo social</b>	<p>6.278 habitantes.</p> <p>El 55% de los habitantes no cuenta con ningún nivel de escolaridad (ESAP, 2012).</p> <p>La mayoría de la población no considera la educación como un derecho que el Estado debe garantizar.</p> <p>Las veredas de la ZRC no cuentan con alcantarillado ni acueducto.</p> <p>NBI en San Vicente del Caguán: 53,30% (DANE, 2005).</p>	<p>seguridad a la tenencia de la tierra acompañada de crédito, son indispensables para que las comunidades puedan emprender procesos de desarrollo sostenible.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Amcop – Incoder, 2012.

#### 4. Zona de Reserva Campesina de Arenal – Morales (Sur de Bolívar)

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Tenencia de la tierra</b>	<p>Extensión territorial: Morales (1.338km<sup>2</sup>) Arenal (534km<sup>2</sup>) = 7,2% de la extensión del departamento de Bolívar.</p> <p>Extensión de la ZRC: (1) Según la Resolución 054 de 1999 cuenta con 29.100 Ha.</p> <p>(2) Según la ESAP 2012 cuenta con 28.772 Ha. de las cuales 331,32 se encuentran en la Zona de Reserva Forestal.</p> <p>El 70% de la población ha vivido más de 20 años en la región.</p> <p><b>Viviendas:</b> Zona rural y urbana, respectivamente: Mayoría de viviendas arrendadas, 11% y 7% se consideran propietarios.</p> <p>Zona rural y urbana, respectivamente: El 50% y el 36% no cuenta con ningún documento que exprese la relación jurídica de la vivienda, el 30% y el 42% cuenta con escritura pública o carta de compraventa y un mínimo cuenta con respaldo de la relación jurídica de sus viviendas.</p> <p><b>Estructura predial:</b> UAF = 27 Has. El 62% de los predios tienen menos de 20 Has.</p> <p><b>Concentración de la propiedad rural (Gini):</b> Morales (0,53) y Arenal (0,65).</p>	<p>1. Una política pública debe favorecer y facilitar el acceso de la población rural más pobre a la tierra como fuente de sustento, arraigo e identidad.</p> <p>2. Consolidar un proceso técnico y humano en la formalización de la propiedad de la ZRC, acompañado por procesos de restitución de tierras.</p>
<b>Conflictos entre aptitud y uso del suelo</b>	<p>Aunque la ZRC no hace parte de dos reservas forestales, son importantes como fuentes hídricas para sus habitantes: (1) Serranía de San Lucas, (2) Reserva Forestal del Río Magdalena.</p> <p>EL EOT está desarticulado con los instrumentos de planificación, gestión y manejo ambiental, de acuerdo a las categorías particulares de los ecosistemas de la ZRC.</p> <p>Suelo: degradación por actividades mineras, inestabilidad geológica, deforestación y contaminación por agroquímicos y desechos.</p>	<p>1. Garantizar un acompañamiento humano, técnico y tecnológico a los procesos de ordenamiento territorial de todos los núcleos veredales de la zona.</p>

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<p><b>Conflictos entre aptitud y uso del suelo</b></p>	<p><b>Conflictos</b> en lugares donde el potencial agropecuario se subutiliza y localización de asentamientos humanos en zonas de inundaciones en Morales. Falta de políticas y lineamientos adecuados para el aprovechamiento sostenibles del recurso forestal. Expansión de la frontera agrícola y explotación antitécnica de minerales auríferos.</p> <p><b>Problemáticas ambientales:</b> desecamiento, sedimentación y alteraciones en el intercambio hídrico para potrerización y usos agrícolas, contaminación de fuentes hídricas con mercurio y cianuro por actividades mineras sin control, limpia de terrenos mediante quema controlada (en ocasiones causan incendios forestales), uso intensivo de leña como combustible, deforestación por la producción agropecuaria y la explotación minera, disminución de la riqueza íctica por el cambio de técnicas artesanales de pesca al uso del trasmallo, caza ilegal de fauna silvestre, botaderos a cielo abierto, la vegetación nativa ha sido objeto de tala indiscriminada.</p> <p>Desactualización de los instrumentos de planificación territorial frente a las normativas ambientales, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático; y la desarticulación de estos instrumentos locales con los regionales.</p> <p>Falta de cultura ambiental debido a los procedimientos que se han utilizado para la explotación de los recursos, como parte de la cultura ancestral de las comunidades.</p>	<p>2. Entender las herramientas de ordenamiento territorial desde sus diferentes ámbitos: económico, ambiental, productivo y social.</p> <p>3. Adicionar una franja a la actual Zona de Reserva Forestal para ampliar los límites actuales de la ZRC del Sur de Bolívar.</p> <p>4. Análisis y diagnóstico ambiental de la zona definida hacia factores de prevención y mitigación.</p> <p>5. Establecer mesas de trabajo en los núcleos veredales de laZRC, como espacios de diseño y formulación de sus respectivos planes de ordenamiento territorial.</p>
<p><b>Referencias al Estado</b></p>	<p>Distancia de las autoridades centrales ubicadas en Cartagena, para llegar allí deben cruzar por lo menos tres departamentos, ya que no hay conexión entre los municipios del norte y del sur de Bolívar.</p> <p>Ausencia estatal y falta de esfuerzos institucionales en los procesos de protección ambiental, especialmente de la Autoridad Ambiental Regional.</p> <p>Deficiente presencia institucional (ambiental, minera, política y judicial): dificultades de acceso por carencia de vías de penetración y en algunos casos por problemas de orden público.</p> <p>Se han puesto por encima los intereses electorales a la priorización de los derechos de la gente. Las instituciones se encuentran deslegitimadas por las definiciones subjetivas en la distribución de recursos y acompañamiento a las comunidades.</p> <p>Presencia de grupos armados legales e ilegales (Frente 37 de las FARC-EP, ELN y las Águilas Negras).</p> <p>La presencia estatal se ha limitado fundamentalmente al componente armado.</p>	<p>1. Diseñar e implementar una estrategia de articulación institucional entre las comunidades de la ZRC y los actores institucionales de influencia en la misma, del orden local, departamental y nacional.</p>

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Institucionalidad</b>	<p><b>Procesos organizativos:</b> Proceso Comunitario de Micoahumado, Asociación de Usuarios del Distrito de Riego de la Honda – Asohonda, Cooperativa Multiactiva de Arenal – Comuarenal y las Juntas de Acción Comunal (no existen en la mayoría de las veredas por falta de apoyo institucional de las Administraciones Municipales y de credibilidad de parte de las comunidades). De las JAC, 14 no existen ni operan y 7 operan.</p> <p>Desconocimiento y baja participación de las organizaciones de base en materia de planificación territorial y asuntos ambientales.</p> <p>Las organizaciones campesinas se vieron debilitadas por la estigmatización que tuvieron al ser considerados como guerrilleros.</p> <p>Desarticulación entre las instituciones por desconfianza en la posibilidad de alcanzar objetivos comunes, debido a experiencias que han fracasado por falta de apoyo institucional.</p> <p>Un logro importante fue la conformación del Consejo de Negritudes en 2011.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer un diagnóstico con las Alcaldías y Concejos Municipales, para construir un plan de acción que permita la creación y fortalecimiento de mecanismos de participación y veeduría ciudadana.</li> <li>2. Consolidar un proceso de transformación cultural, garantizando en las comunidades, habilidades básicas de convivencia pacífica, planeación colectiva, trabajo comunitario y participación social e incidencia en políticas públicas.</li> </ol>
<b>Productividad</b>	<p>Los dos municipios tienen relaciones comerciales con Barrancabermeja, Bucaramanga, Aguachica, Ocaña</p> <p>La mitad de las viviendas urbanas cuentan con producción de alimentos en el patio, mientras que en el área rural la mayoría de las viviendas no produce alimentos</p> <p>La mayoría de las organizaciones de Arenal están dedicadas a potenciar el sector productivo de la economía campesina.</p> <p>Actividades productivas: ganadería, minería, agricultura (cultivos predominantes son en orden de producción: maíz, arroz, yuca y plátano), venta de leche y pesca.</p> <p>Sector rural: 19% pesca, 12% ganadería, 8% especies menores y 3% arroz.</p> <p>Sector urbano: 17% pesca, 5% plátano, 4% ganadería y 2% ají.</p> <p>Distribución de cabezas de ganado en las fincas: el 50% tiene de 1 a 20 cabezas, el 14% entre 20 y 40 y el resto tiene más de 40 cabezas.</p> <p>El 53% de las fincas reciben ingresos por las aves de corral, el 40% recibe por cerdos.</p> <p>Los precios de los productos son altamente sensibles a las fluctuaciones de la oferta y la demanda por la presencia de intermediarios, falta de organización de los productores, deficientes labores de pos-cosecha, carencia de sistemas eficientes de mercadeo y comercialización y el mal estado de las vías a nivel veredal (esto se complica durante la época lluviosa).</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar un diagnóstico rural participativo por cada núcleo veredal, estableciendo la totalidad de unidades productivas de cada uno.</li> <li>2. Articular la ZRC con las redes viales troncales nacionales y mejorar la comunicación y entre los diversos asentamientos poblacionales.</li> <li>3. Establecer y fortalecer las redes de producción agroecológica y transformación agroindustrial, con base en los tipos de suelos y recursos propios de las diferentes comunidades de Arenal y Morales.</li> <li>4. Consolidar un plan de seguridad alimentaria para todos los pobladores.</li> </ol>

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Desarrollo social</b>	<p>Habitantes: Morales (20.278) Arenal (17.704) = 1,88% de la población de Bolívar (DANE, 2012). De esos, aproximadamente 10.000 hacen parte de la ZRC. El 55% son menores de 25 años.</p> <p>Más del 70% de los habitantes se consideran afrodescendientes, 15% indígena y 10% Room.</p> <p>NBI: Morales (63,80) Arenal (59,17) (DANE, 2005)</p> <p>8.900 personas (1.273 hogares) desplazadas de los dos municipios y han recibido 3.523 personas de otros municipios (SIPOD Acción Social).</p> <p>3.600 habitantes no cuentan con ninguna escolaridad. Los modelos pedagógicos no dialogan con la realidad rural y campesina. La mayoría de los docentes están a cargo de 3 a 5 grados.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer un enfoque de recuperación de la memoria cultural y promoción activa de las manifestaciones de las comunidades.</li> <li>2. Construcción y establecimiento colectivo de una visión de desarrollo por núcleo veredal.</li> <li>3. SENA: programas técnicos y tecnológicos de acuerdo con las necesidades de la ZRC.</li> <li>4. Fortalecimiento de las Células de Desarrollo Social – CEDES.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en Incoder – CDPMM, 2012.

## 5. Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra (Antioquia y Bolívar) \*En proceso de constitución

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Tenencia de la tierra</b>	<p>Número de veredas que pertenecen a la ZRC: Antioquia (59 de Yondó y 20 de Remedios) y Bolívar (25 de Cantagallo y 30 de San Pablo). Total = 134 veredas.</p> <p><b>Distribución de los predios (rangos en Has.):</b> 10,2% (1-10), 8,8% (11-25), 21,8% (26-50), 21,3% (51-100), 31% (100-200), 6% (200-500) y 0,9% (más de 500 Has.)</p> <p><b>Títulos de propiedad:</b> Carta de venta (12%), escritura (10%) y ninguna (49%).</p> <p>Tendencia histórica en la región de apropiación violenta sobre la tierra.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acompañar los procesos de titulación con proyectos productivos.</li> <li>2. Llevar a cabo una reforma agraria (distribución de la tierra y la riqueza más equitativa) para la construcción de un proyecto de desarrollo regional.</li> <li>3. Brindar las condiciones socioeconómicas y políticas para evitar el desplazamiento.</li> </ol>
<b>Conflictos entre aptitud y uso del suelo</b>	<p>La región no cuenta con un proceso legal y organizado de ordenamiento impulsado por los entes estatales. Los pocos procesos existentes no han contado con la articulación con las necesidades de la población.</p> <p><b>Problemáticas ambientales:</b> contaminación por petróleo (exploración y voladuras de oleoductos), vertimientos por la explotación de oro y residuos del procesamiento de coca, manejos inadecuados de las riberas de los ríos, deforestación, erosión y poca capacitación de los encargados de las labores de extracción de madera.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir las áreas de uso y manejo especial, para planificar y controlar más fácilmente el uso del suelo.</li> <li>2. Protección de los bosques primarios existentes.</li> <li>3. Construir y ejecutar, con la participación de los pobladores de la región y las voluntades de las diferentes instituciones del Estado y privadas, el Plan de Ordenamiento Territorial del Valle del Cimitarra.</li> </ol>

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Conflictos entre aptitud y uso del suelo</b>	<p>La ganadería extensiva se ha venido imponiendo como una alternativa a los cultivos ilícitos, desconociendo los efectos nocivos que están detrás de este tipo de uso inadecuado del suelo.</p>	<p>4. Fortalecimiento y creación de nuevas organizaciones ambientales no gubernamentales.</p> <p>5. Generar un Sistema de Información Ambiental para la Región al alcance de la comunidad.</p>
<b>Referencias al Estado</b>	<p>Muchos de los pobladores no participan en los procesos de elección popular de alcaldes.</p> <p>Barrancabermeja es el centro administrativo y comercial de la región.</p> <p>La región se caracteriza por la ausencia del Estado, se trata de una institucionalidad que desprecia la participación ciudadana y teme la fiscalización y el control desde el movimiento popular.</p> <p>La escasa gobernabilidad de los entes estatales se caracteriza por el olvido de la región, la negligencia y la corrupción administrativa.</p> <p>Los grupos paramilitares auspiciados por las Fuerzas Armadas llevan a cabo una agresión constante contra pequeños propietarios, los cuales no tienen capacidad de competencia, ni de defensa.</p> <p>El Estado mantiene una tradición de respuesta violenta a los problemas sociales.</p> <p>La exclusión tradicional que llevan a cabo quienes sustentan el poder con los sectores populares fomenta la escasa participación en los procesos políticos.</p> <p>La ayuda del Estado y las instituciones privadas han generado procesos de tipo asistencialista, pero no a resolver los problemas estructurales.</p>	<p>1. El Gobierno Central debe frenar la represión militar de los operativos anti-narcóticos contra la población civil y la amenaza paramilitar para permitir la estabilización de la población.</p> <p>2. La capacidad gubernamental del Estado solo se vislumbrará en el marco del proceso de paz y desarrollo, donde el parámetro de medición no sea únicamente el crecimiento económico, sino principalmente la distribución de la riqueza.</p> <p>3. Juicio a los militares implicados en la promoción de paramilitares.</p> <p>4. Crear mecanismos intermunicipales de cooperación en pro de las comunidades de la región.</p> <p>5. Rescatar el proceso de elección popular de alcaldes.</p> <p>6. Reconocer a la ACVC como la máxima instancia regional de planificación, decisión y control.</p>
<b>Institucionalidad</b>	<p>La organización más amplia en su base social es la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC). Está conformada por las Juntas de Acción Comunal y organizaciones de los municipios de San Pablo y Cantagallo (Sur de Bolívar), Yondó y Remedios (Antioquia) y Barrancabermeja y Puerto Wilches (Santander).</p> <p>Ante la situación de ilegitimidad institucional del Estado, la respuesta popular ha sido fortalecer las organizaciones campesinas, los comités de pescadores, asociaciones de profesores, comités de comercio, asociaciones de mineros, Juntas de Acción Comunal, asociaciones de desempleados, entre otras.</p>	<p>1. Aumentar la participación de la comunidad en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.</p> <p>2. Establecer veedurías ciudadanas.</p> <p>3. Construcción de institucionalidad desde lo popular que requiere un alto reconocimiento del Estado.</p> <p>4. Fortalecer las acciones comunales de barrios y veredas.</p> <p>5. Garantizar la presencia significativa de las comunidades en las instancias de toma de decisiones al interior de las Autoridades Ambientales.</p>

Categoría	Diagnóstico	Propuestas
<b>Productividad</b>	<p>Relaciones comerciales con Barrancabermeja (es la capital más cercana a la ZRC)</p> <p>El sistema fluvial es el principal medio de comunicación en la región. Es el más utilizado para la extracción de productos, principalmente madera.</p> <p>Actividades productivas por zona:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alto Cimitarra: explotación maderera, ganadería, cultivos de frijol y caña.</li> <li>- Cimitarra Medio: explotación de madera, pequeña ganadería y cultivo de coca.</li> <li>- Bajo Cimitarra: pesca, pequeña ganadería y cultivo de coca.</li> </ul> <p>En las tres hay cultivos de maíz, yuca y plátano para el autoconsumo.</p> <p>Problemáticas: altos costos de combustible y transporte, ausencia de sistemas de crédito para producción y comercialización, inundaciones y poca fertilidad del suelo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizar áreas de proyectos productivos sostenibles.</li> <li>2. Lograr el autoabastecimiento de alimentos.</li> <li>3. Establecer fondos de crédito con intereses y garantías de acuerdo a las posibilidades del campesino.</li> <li>4. Mejoramiento de los programas de capacitación y asistencia técnica.</li> <li>5. Incentivar la cultura del ahorro, consumo y protección del medio ambiente.</li> <li>6. Distribución de las ganancias y el valor agregado entre quienes llevan a cabo la actividad económica, especialmente en los sectores más vulnerables.</li> <li>7. Proyectos integrales de sustitución de cultivos ilícitos en el Valle del Cimitarra.</li> </ol>
<b>Desarrollo social</b>	<p>Habitantes: Remedios (4.200), Yondó (13.381), Cantagallo (6.500) y San Pablo (18.629). Total = 35.810 (DANE y SISBEN).</p> <p>No hay instituciones educativas de educación secundaria, solo existen tres puestos de salud (San Francisco, San Lorenzo y La Victoria).</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción del desarrollo integral humano.</li> <li>2. Programa de asistencia psicológica para desplazados y víctimas de la violencia política.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en ACVC, 2012.





## Conclusiones

El campo colombiano ha sido el escenario principal de la guerra. En consecuencia, es también el ámbito privilegiado de la construcción de paz. Sin embargo, no se puede ignorar la continuidad que existe entre lo rural y lo urbano, ni que lo rural no es sólo lo agropecuario. Eso es importante tenerlo en cuenta porque en las zonas rurales falta más mercado y más estado, y faltan también mayores grados de asociación y más articulación entre organizaciones sociales, y entre éstas y los empresarios. Por tanto, políticas activas de desarrollo agropecuario son condición necesaria pero no suficiente para aumentar la provisión de opciones económicas en la legalidad en las zonas rurales. También es necesario llevar a cabo estrategias para que las actividades mineras, industriales y agroindustriales que se lleven a cabo en zonas rurales, generen procesos de desarrollo endógeno y no refuercen economías de enclave que corresponden a procesos de acumulación excluyente en las regiones.

El paisaje económico y social del campo colombiano forma parte de un cuadro más amplio de la economía política nacional, caracterizado por una sobreoferta de mano de obra que no logra ser absorbida por el aparato productivo formal. Aunque modificar esa característica desborda ampliamente los alcances tanto de los contenidos como de la implementación del acuerdo de paz, es importante promover un estilo de desarrollo que sea compatible con los objetivos

de la construcción de paz, es decir, un crecimiento generador de empleo e ingresos que dinamice las economías regionales.

Los procesos de acumulación excluyente que exacerban los conflictos sociales y erosionan el tejido social, configuran una relación negativa entre desarrollo y construcción de paz. Las fallas del mercado laboral en Colombia y particularmente el alto desempleo juvenil aumentan el riesgo de una eventual transición hacia un post-conflicto con elevados niveles de violencia social. De ahí que resulte fundamental tanto en el ámbito urbano como rural, la adopción de estrategias de desarrollo que aumenten la elasticidad del empleo al crecimiento.

En el contexto rural esas estrategias deben ser diferenciadas. En unos casos será pertinente promover la industrialización del campo, y en otros, apoyar los modos y medios de vida de la población campesina, cuya productividad y eficiencia son no pocas veces subestimadas perdiendo de vista que, por el uso intensivo del suelo y el empleo de mano de obra familiar, las economías campesinas tienden hacia una mayor productividad por tierra y por trabajador. La falla reside, como bien lo identifica la Misión para la Transformación del Campo, en que las economías campesinas no se benefician de las economías de escala que la asociación entre pequeños productores puede generar en las etapas de agregación de valor y comercialización. De hecho, resulta inquietante que el Censo Nacional Agropecuario haya encontrado que 73,7% de los productores agropecuarios que residen en el campo, no pertenecen a ningún tipo de asociación.

El acuerdo para una reforma rural integral alcanzado en La Habana y la Misión para la Transformación del Campo plantean propuestas y líneas de acción que reconocen la heterogeneidad rural, y que conciben al campo como un espacio en el que caben distintos tipos de iniciativas empresariales (no sólo agropecuarias) y también grandes, medianos y pequeños agricultores. Una de esas iniciativas corresponde a las Zonas de Reserva Campesina, una figura legal que bien podría contribuir a la concreción de la paz territorial si es incluida efectivamente en la implementación de la Reforma Rural transformadora que proponen la Misión y el primer punto de los acuerdos de La Habana.

## Referencias bibliográficas

- Acuerdo No. 024 De 1996.** "Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones" noviembre 25, Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria Incora. Disponible en: <http://bit.ly/1RFtkqX>
- ACVC.** (2012). *Zona de Reserva Campesina Valle del Río Cimitarra*. Antioquia y Bolívar: Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra. Recuperado el 22 de Agosto de 2015, de <http://bit.ly/1N1j9Ms>
- Amcop - Incoder.** (2012). *Plan de Desarrollo Sosteible Zona de Reserva Campesina Pato - Basillas 2012 - 2017*. San Vicente del Caguán: Asociación Municipal de Colonos del Pato & Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Recuperado el 22 de Agosto de 2015, de <http://bit.ly/1JzakGZ>
- CGR** (2015). *Informe de Auditoría a Políticas Públicas (Actuación Especial). Incoder – Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE). Instrumentos de la Política de Desarrollo Rural*. CGR-CDSA, febrero de 2015.
- Cider** (2014). *Panorama Territorial, Vida Municipal y Departamental en Colombia*. Recuperado de: <http://bit.ly/1YZMLgr>
- Decreto 1777 de 1996.** "Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina" octubre 1, Diario Oficial 42.892, del 4 de octubre de 1996. Disponible en: <http://bit.ly/1mbjzok>
- Fearon, J** (2004). Why Do Some Civil Wars Last so Much Longer than Others? *Journal of Peace Research*, 41 (3), 275-301.
- Frankema, E.** (2009). The Distribution of Land Holdings by Country. En S. Klasen & F. Nowak-Lehmann. *Poverty Inequality and Policy in Latin America* (pp. 303-309). Cambridge: The MIT Press.
- Gáfaró, M., A. Ibañez & D. Zarruk** (2012). Equidad y Eficiencia Rural en Colombia: Una Discusión de Políticas para el Acceso a la Tierra. *Documentos Cede* 38, pp. 1-78.
- Incoder - Adispa - Humanidad Vigente.** (2012). *Plan de Desarrollo Sostenible. Zona de Reserva Campesina Bajo Cuembí Comandante. Corregimiento Perla Amazónica*. Puerto Asís: Instituto de Desarrollo Rural, Asociación de Desarrollo Integral Sostenible Perla Amazónica & Humanidad Vigente. Recuperado el 22 de Agosto de 2015, de <http://bit.ly/1LBYfmF>

- Incoder - CDPMM.** (2012). *Convenio de Asociación No. 00629 "Aunar recursos técnicos y financieros y coordinar acciones entre el INCODER y la CDPMM que conllevan a la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Morales y Arenal en el sur de Bolívar"*. Bolívar: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural & Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Recuperado el 22 de Agosto de 2015, de <http://bit.ly/1MOPHHP>
- Kalyvas, S.** (2007). Civil Wars. En C. Boix & S. Stokes (Eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 416-434). New York: Oxford University Press.
- Ley 160 de 1994.** "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones" agosto 3. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994. Disponible en: <http://bit.ly/1HVt8Sy>
- Mesa de Conversaciones Gobierno de Colombia – Farc – EP** (2014) *Borrador conjunto: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*. La Habana: Recuperado el 15 de junio de 2015, de: <http://bit.ly/1Lwlqtk>
- Machado, A., F. Gutiérrez, D. Fajardo, et al** (2015). *Hacia la Reconstrucción del País: El Problema Agrario, el Conflicto Armado y el Desarrollo Político*. Bogotá: Unión Europea, Cinep, DPS.
- Misión para la Transformación del Campo** (2015). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Moreno Rivas, A.** (2008). Las Leyes del Desarrollo Económico de Kaldor: El Caso Colombiano. *Revista de Economía Institucional*, 10 (28), 129-147.
- Ortiz, C.H.** (2009). La Desaceleración Económica Colombiana: Se Cosecha lo que se Siembra. *Revista de Economía Institucional*, 11 (21), 107-137.
- Pierson, P.** (2004). *Politics in Time. Institutions and Social Analysis*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- PNUD** (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre.
- Ragin, C.** (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Roldán Ortega, J.** (2014) Demografía y Minería en Colombia. En J. Benavides (compilador). *Insumos para el Desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero* (pp. 525-571). Bogotá: Cider-Universidad de los Andes, UPME, Ministerio de Minas y Energía.
- Sinpeagricun - Ilsa - Incoder.** (2013). *Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina de Cabrera (Cundinamarca). Por una Zona de Reserva Campesina garante de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para los cabrerunos*. Bogotá: Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos & Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Recuperado el 22 de Agosto de 2015, de <http://bit.ly/1NVIN38>

# Anexo 1. Los Acuerdos de La Habana

A continuación se presenta una síntesis del “borrador del primer punto del Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”.

Principios del acuerdo:

1. Transformación estructural
2. Bienestar y buen vivir
3. Priorización
4. Integralidad
5. Restablecimiento
6. Regularización de la propiedad
7. Participación
8. Beneficio, impacto y medición
9. Desarrollo sostenible
10. Presencia del Estado
11. Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra

## **1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.**

**1.1 Fondo de tierras.** El propósito de este fondo que deberá ser creado por el Gobierno Nacional, es lograr la democratización del acceso y distribución equitativa de la tierra. Las hectáreas que se distribuirán provendrán de las siguientes fuentes (tierras): (a) provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación, (b) recuperadas a favor de la Nación, (c) provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, (d) inexplotadas, (e) adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, y (f) donadas.

## 1.7 Restitución.

# A las VÍCTIMAS del despojo y desplazamiento forzado les serán RESTITUIDOS sus derechos sobre la tierra.

- 1.2 Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra.** (a) Subsidio integral para la compra, y (b) Crédito especial para la compra.
- 1.3 Beneficiarios.** Los beneficiarios del Fondo de Tierras de distribución gratuita, del subsidio integral y del crédito para la compra serán trabajadores, asociaciones de trabajadores, personas y comunidades con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente. Dentro de este grupo se priorizará a la mujer cabeza de familia y la población desplazada. Serán elegidos con la participación de las comunidades para garantizar la transparencia y eficacia del proceso de selección.
- 1.4 Acceso integral.** En el marco de los Programas de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial (PDET), los beneficiarios contarán con acompañamiento en asuntos sobre vivienda, asistencia técnica y capacitación, adecuación de tierras, recuperación de suelos, proyectos productivos y comercialización.
- 1.5 Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural.** El Gobierno Nacional formalizará progresivamente todos los predios de los campesinos colombianos. Para ello deberá: (a) adelantar un plan de formalización masiva y las reformas normativas y operativas necesarias, (b) garantizar la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, (c) asegurar la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.
- 1.6 Tierras inalienables e inembargables.** La tierra distribuida mediante el Fondo, el subsidio integral para compra y los baldíos formalizados, serán inalienables e inembargables por un periodo de 7 años.
- 1.7 Restitución.** A las víctimas del despojo y desplazamiento forzado les serán restituidos sus derechos sobre la tierra.
- 1.8 Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria.** Con el propósito de garantizar los puntos acordados hasta aquí, el Gobierno Nacional creará: (a) mecanismos ágiles y eficaces de reconciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, (b) una nueva jurisdicción agraria



que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, (c) mecanismos que garanticen un acceso a la justicia ágil y oportuno, (d) una instancia de alto nivel que se encargará de la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra, (e) mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional, local, los campesinos, comunidades étnicas y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales. Finalmente, promoverá el uso efectivo de los espacios de participación y decisión para la planeación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio.

**1.9 Formalización y actualización del catastro e impuesto predial rural.** El Gobierno Nacional pondrá en marcha: (a) un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, (b) apoyo técnico, administrativo y financiero en los municipios que sea necesaria la actualización y conservación del catastro rural, (c) mecanismos que garanticen la participación ciudadana amplia y efectiva, que vele por la transparencia de la información, (d) un sistema que le permita a los municipios fijar las ta-

rifas del impuesto predial de acuerdo con el principio de progresividad, y que al mismo tiempo les permita liquidarlo, cobrarlo y recaudarlo efectivamente, (f) incentivos a los municipios para que adopten exenciones al impuesto predial para los beneficiarios de los programas de acceso y los pequeños productores.

**1.10 Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva.** El Gobierno Nacional: (a) desarrollará –en un plazo no mayor a 2 años- un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y permita actualizar, caracterizar y ampliar –en caso de ser necesario- el inventario de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, (b) deberá tener en cuenta la participación y los emprendimientos propios de convivencia y desarrollo de las comunidades rurales, (c) adoptará medidas y creará incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, (d) promoverá el acceso a la tierra, la planificación y el apoyo a la construcción de los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina, que son iniciativas que contribuyen a la construcción de paz.

## 2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

- 2.1 Objetivo.** Los PDET buscan lograr la transformación del campo, garantizando un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, para asegurar: (i) el bienestar y buen vivir en las zonas rurales, (ii) la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, (iii) el desarrollo de la economía campesina y familiar, respetando las formas propias de producción de las comunidades, (iv) el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, (v) el reconocimiento y promoción de las organizaciones comunitarias, (vi) hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.
- 2.2 Criterios de priorización.** Se priorizarán las zonas rurales para la transformación estructural del campo, de acuerdo a: los niveles de pobreza, grado de afectación del conflicto, debilidad institucional administrativa y capacidad de gestión, presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.
- 2.3 Planes de acción para la transformación regional.** Los planes de acción serán mecanismos que permitirán cumplir los objetivos de los PDET<sup>12</sup>, cada zona deberá elaborarlo de manera participativa e incluyendo todos los niveles de ordenamiento territorial. Dichos planes deben contemplar: el enfoque territorial de las comunidades rurales y un diagnóstico objetivo elaborado con la participación de estas.
- 2.4 Mecanismos de participación.** Para lograr la participación activa de las comunidades, se establecerán instancias de decisión en los diferentes niveles territoriales para: definir prioridades en la implementación de los planes nacionales, asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento, y establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos.
- 2.5 Medios.** Los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes que se deriven del Acuerdo.
- 2.6 Seguimiento y evaluación.** Los planes y programas mencionados hasta aquí contarán con mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional.

---

12 El Plan Nacional de Desarrollo acogerá las prioridades y metas de los PDET.



### 3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Los planes tendrán como objetivo: (1) La superación de la pobreza y la desigualdad: asegurando el acceso adecuado a servicios y bienes públicos. (2) La integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.

#### 3.1 Infraestructura y adecuación de tierras:

- Plan Nacional de Vías Terciarias
- Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria
- Plan Nacional de Electrificación Rural
- Plan Nacional de Conectividad Rural

#### 3.2 Desarrollo social:

- Plan Nacional de Salud Rural
- Plan Especial de Educación Rural
- Plan nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural

#### 3.3 Estímulos:

- Plan nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural
- Plan nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación
- Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores con menores ingresos.
- Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.
- Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores rurales.

- Sistema especial de seguridad (soberanía) alimentaria y nutricional para la población rural.

#### 3.4 Misión para la transformación del campo

La Misión para la Transformación del Campo presenta seis estrategias para promover el desarrollo integral del campo, con el fin de ver más allá de lo agropecuario para la construcción y ejecución de políticas de Estado. Uno de los elementos transversales a las estrategias está relacionado con la asignación de recursos públicos, teniendo en cuenta la necesidad de desmontar la asignación de subsidios directos o de integrarlos a una serie de criterios que respondan a las prioridades de los territorios.

El elemento transversal de la estrategia se relaciona con una de las propuestas de la RRI: "Formalización y actualización del catastro e impuesto predial rural". La Misión señala la necesidad de buscar fuentes de financiamiento para cubrir los gastos que se destinan para el sector rural, las alternativas que presenta son: (1) un impuesto predial altamente progresivo, que incentive el buen uso del suelo, (2) tasas de uso de agua, (3) inclusión de criterios de ruralidad en el Sistema General de Participaciones en las rentas nacionales, (4) destinación mayor de los recursos de regalías, (5) destinar al desarrollo rural el "dividendo de la paz" que provendría de la reducción del gasto en defensa.

**I. Derechos sociales para la inclusión social de la población rural.** Esta estrategia se centra en políticas sociales que atiendan los temas prioritarios para garantizar el goce de los derechos y la igualdad de los habitantes del campo: nutrición y seguridad alimentaria, cobertura y calidad en educación y salud, acceso a vivienda, agua y saneamiento básico, protección social y plena aplicación de las normas laborales en el campo.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Misión propone “crear direcciones permanentes y especializadas en los Ministerios, prioritariamente de Educación y Salud, para el diseño de una política rural adecuada y diferenciada” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 50). De los temas mencionados se destacan las siguientes políticas sociales:

### **Estrategia 1: Derechos sociales para la inclusión social de la población rural**

<b>Estrategia</b>	<b>Instituciones</b>
Estrategia de seguridad alimentaria	MADR
Programa Analfabetismo Cero	MEN, DPS, Secretarías de Educación Departamentales
“Escuela Nueva” extendida a la educación secundaria y media. Acompañado del “Plan Maestro”	MEN
Currículo pertinente de educación secundaria y media que incorpore componentes de seguridad alimentarias y proyectos pedagógicos productivos.	MEN - *Mejorar la articulación con el SENA
Articulación de las estrategias: Cero a Siempre y Más Familias en Acción	DPS y MEN
“Sistema Nacional de Información y Focalización que centralice el proceso de identificación y selección de los potenciales beneficiarios de los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 54).	DNP y DPS
Sistema Nacional de Transferencias (centraliza subsidios de Más Familias en Acción, Colombia Mayor e incentivo al empleo formal)	DPS
Articulación del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) con la Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en las zonas rurales.	

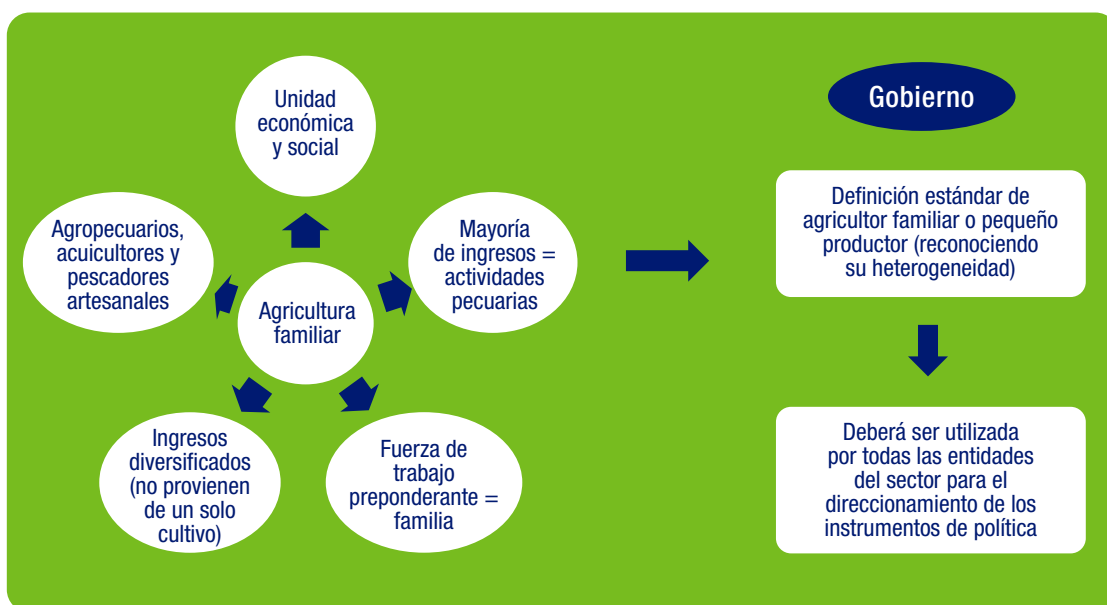
Fuente: Elaboración propia con base en Misión para la Transformación del Campo, 2015.

Finalmente, la Misión señala tres aspectos importantes para que lo anterior pueda tener cumplimiento con los resultados esperados: (1) Determinar cuál será el papel de los diferentes actores (públicos, solidarios, sociedad civil y academia) en la ejecución de las estrategias mencionadas. (2) Aumentar el gasto social. (3) “Continuar incluyendo criterios de ruralidad en el Sistema General de Participaciones (SGP) en las rentas nacionales” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 56). (4) Contar con una instancia que articule las estrategias y programas de los diferentes sectores a nivel local, buscando garantizar una acción integral y coordinada en los territorios.

**II. Inclusión productiva y agricultura familiar.** Pasar de la visión asistencialista a otra en la que las comunidades rurales sean protagonistas de su propio desarrollo.

**Elemento 1. Fortalecimiento de la Agricultura Familiar:** definida como “los hogares productores dedicados a la agricultura, actividades pecuarias, acuicultura, pesca o silvicultura cuyos ingresos provienen fundamentalmente del trabajo familiar” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 57).

## Diagrama 1. Agricultura familiar



Fuente: Elaboración propia con base en Misión para la Transformación del Campo, 2015

**Elemento 2. Registro Nacional de Agricultores Familiares:** servirá como instrumento de identificación de beneficiarios. La información provendrá del Registro Único de Asistentes Técnicos (RUAT) del MADR, con el fin de establecer tipologías de agricultores familiares. La construcción del registro será participativa y contará con el apoyo institucional necesario para garantizar la inscripción de los beneficiarios en los diferentes municipios.

Líneas prioritarias de la estrategia de inclusión productiva: (a) acceso a la tierra, (b) acceso a tecnologías y buenas prácticas agrícolas y empresariales, (c) comercialización, (d) asociatividad, (e) disponibilidad y manejo de agua, (f) acceso a servicios financieros, y (g) gestión integral de riesgos. Estas deberán desarrollarse con un enfoque diferenciado, que reconozca las particularidades de las comunidades étnicas y el papel de las mujeres rurales, los jóvenes y los niños en la agricultura familiar.

**Inclusión productiva de actividades no pecuarias:** liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. “[D]eberá apuntar a aumentar los ingresos de la población rural dedicada en todo o en parte a actividades no agropecuarias, a través de la diversificación de la economía rural y del desarrollo y crecimiento de otros sectores productivos” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 63).

**Trabajo asalariado formal:** la política tendrá como objetivo la promoción del acceso efectivo de los trabajadores rurales a las capacitaciones y los beneficios a los que pueden tener acceso según la normatividad laboral. Lo anterior, considerando las condiciones específicas de los territorios y las actividades que en ellos se desarrollan, las cuales deben llevar a la flexibilización de las condiciones de afiliación y los mecanismos de pago, por parte de las Cajas de Compensación y las Administradoras de Riesgos Laborales.

### III. Competitividad agropecuaria.

**Provisión de bienes y servicios públicos:** Con el objetivo de reemplazar los subsidios directos a sectores específicos, la Misión propone cuatro temas centrales para la provisión de bienes y servicios públicos: ciencia, tecnología e innovación, infraestructura física, sanidad e información.

#### Segunda estrategia: competitividad agropecuaria

Tema	Estrategia	Institución
Ciencia, tecnología e innovación	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (SNCTIA)	CORPOICA, MADR, COLCIENCIAS, CNCTIA
Infraestructura	Pavimentación de vías terciarias y secundarias. Conformación de Regiones de Planificación y Gestión	Autoridad Territorial de Gestión Vial
Riego y regulación de corrientes de agua	Construcción de Distritos de Adecuación de Tierras	INCODER, Gobierno Nacional
Sanidad agropecuaria	Fortalecer la Comisión de Medidas Sanitarias y Fito-sanitarias. Apoyar de forma decidida el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana (PEGA 2019)	ICA
Información	Reglamentar el artículo 61 de la Ley 1429 de 2010 que busca crear el Registro Rural Colombiano	
Seguridad jurídica	Ordenamiento y Desarrollo Territorial	
Seguridad y acceso a la justicia		

Fuente: Elaboración propia con base en Misión para la Transformación del Campo, 2015.

#### Política macroeconómica de comercio exterior y crediticia

Estrategia	Institución
Política macroeconómica	Ministerio de Hacienda
Estrategia de financiamiento:	- FINAGRO
- Reajuste institucional	- Banco Agrario
- Profundización financiera dirigida	- Ministerio de Hacienda
- Gestión de riesgos	- Superintendencia Financiera
Diversificación de exportaciones	Presidencia y Consejo Superior de Comercio Exterior, Procolombia, ICA
Comercio exterior del sector agropecuario y agroindustrial	Fortalecer el peso que tiene el MADR en el Comité Triple A
Unificar el sector agropecuario y agroindustrial bajo el MADR	MADR
Vigilancia a la inversión extranjera: aislar al país de la tendencia internacional de adquisición de tierras con fines especulativos.	

Fuente: Elaboración propia con base en Misión para la Transformación del Campo, 2015.

Estrategias integrales para productos con amplias potencialidades: Creación de la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales que se ocupará de ofrecer un portafolio de esquemas asociativos y del diseño de proyectos y estrategias para fomentar productos de gran potencial. Estos últimos deben cumplir las siguientes condiciones: (1) existencia de un mercado amplio y creciente, (2) existencia de condiciones internas apropiadas, y (3) posibilidad de involucrar a pequeños productores.

#### IV. Sostenibilidad ambiental.

Propuesta	Estrategia
Recuperación y protección de los servicios ecosistémicos del agua y el suelo.	Incremento en las Tasas por Uso de Agua (TUA)
	Pago por Servicios Ambientales (PSA)
	Cero deforestación para 2030
	Cierre de la frontera agropecuaria.
Enfrentar el cambio y la variabilidad climática	Sistemas de Alertas Agroclimáticas Tempranas
	Desarrollar guías técnicas sobre adaptación al cambio climático para asegurar que los proyectos sean climáticamente inteligentes y disminuyan la vulnerabilidad de las zonas rurales
	Plan de Acción Sectorial de Mitigación de Gases Efecto Invernadero del Sector Agropecuario
	Desarrollo de sistemas silvopastoriles
Aprovechamiento sostenible del patrimonio natural para el desarrollo rural	promoción de cultivos de la biodiversidad nativa y el aprovechamiento de productos no maderables del bosque,
	Fortalecimiento de las organizaciones en aspectos productivos, comerciales y organizacionales que fortalezcan su asociatividad.
	Manejo Forestal Sostenible: puesta en marcha de las Unidades Técnicas Forestales
	Programa de Pago por Conservación y Servicios Ambientales Rurales/Pago por Conservar (PPC)
	Diseño de un modelo de gestión específico de turismo en la ruralidad, vinculado al Fondo Nacional de Turismo

Fuente: Elaboración propia con base en Misión para la Transformación del Campo, 2015.

## V. Ordenamiento y desarrollo territorial

Propuesta	Estrategias
Ordenamiento ambiental	Finalizar la delimitación de las zonas de conservación y protección con el agua y la biodiversidad
	Finalizar la formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS)
	Las dos anteriores deben reflejarse en los Planes de Ordenamiento Territorial
Ordenamiento social	Garantizar la seguridad jurídica, la formalización de la propiedad y el mapeo de la situación jurídica de los predios rurales: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas masivos de formalización</li> <li>- Creación de una jurisdicción agraria</li> </ul>
	Estrategia efectiva y ambiciosa de acceso a la tierra: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo de tierras con fines redistributivos</li> <li>- Adjudicación de los baldíos de la Nación</li> <li>- Acceso a la tierra por medio de crédito</li> <li>- Celebración de contratos de uso intransferibles celebrados entre la Nación y los agricultores familiares</li> <li>- Facilitar la creación de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE)</li> </ul>
Ordenamiento productivo	Generar capacidad técnica e institucional en departamentos y municipios para la elaboración participativa del componente rural-productivo de los POT, y realizar seguimiento riguroso del DNP a los POT y a los planes de desarrollo municipal
	Definir a la mayor brevedad posible los usos adecuados del suelo a nivel de actividades
	Elevar la cuota mínima del predial del 5 al 10 por mil
Convergencia regional y cierre de brechas rural-urbanas	Revisar los dos mecanismos actuales de compensación territorial, el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR)
	Mejorar la interconectividad al interior del campo y entre el campo y la ciudad, a través del mejoramiento de la infraestructura pero también del uso más activo de las TIC
Desarrollo territorial	Impulsar los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial
	Focalización territorial, siguiendo los siguientes criterios: "concentración de agricultores familiares; alta pobreza; conflicto armado y presencia de cultivos ilícitos; potencial productivo; y existencia de bienes y servicios ecosistémicos en riesgo de deterioro" (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 94).
Asociatividad territorial	Consolidación de las figuras asociativas territoriales: supra nacional, supra departamental y regional (esta última aún no ha sido reglamentada).
	Acudir a los Contratos Plan, Acuerdos de Colaboración Transitoria o al Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas

Fuente: Elaboración propia con base en Misión para la Transformación del Campo, 2015.

## VI. Estrategia de ajuste institucional

Reconociendo la importancia del desarrollo rural y el papel de que deben jugar todas las dependencias que conforman el Gobierno Nacional, la Misión propone la puesta en marcha de un CONPES Rural como una carta de navegación para la inversión en el campo durante la próxima década, “como escenario para la construcción participativa de Políticas Públicas Rurales explícitas por sector gubernamental, que contengan metas a diez años basadas un enfoque de cierre de brechas rural-urbanas e indicadores e instrumentos concretos para lograrlo” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 95).

Para lograrlo, propone además un CONFIS Rural que permita que las inversiones en el campo no respondan a situaciones coyunturales, sino que por el contrario responda a una “verdadera Política de Estado”.

Las estrategias propuestas que complementan la propuesta del CONPES Rural son:

- (1) Creación de una oficina o grupo de asuntos rurales en los Ministerios de Educación, Salud y Transporte.
- (2) Diseño de mecanismos de participación al interior de los ministerios, en los que puedan aportar la comunidad, el sector empresarial y la academia.
- (3) Especialización del MADR en cuatro funciones: “i) formulación de la política agropecuaria y de desarrollo rural, ii) control de tutela sobre sus entidades, iii) seguimiento y evaluación de los resultados, y iv) orientación y apoyo a los demás ministerios para definir las políticas rurales que les corresponden” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 96).
- (4) Creación de dos viceministerios que tendrán a su cargo determinadas áreas prioritarias: a) Servicios y Bienes Públicos Sectoriales (servicios e infraestructura sectorial), b) Desarrollo Rural Territorial (propiedad/uso de la tierra, capacidades institucionales territoriales y habitabilidad rural).

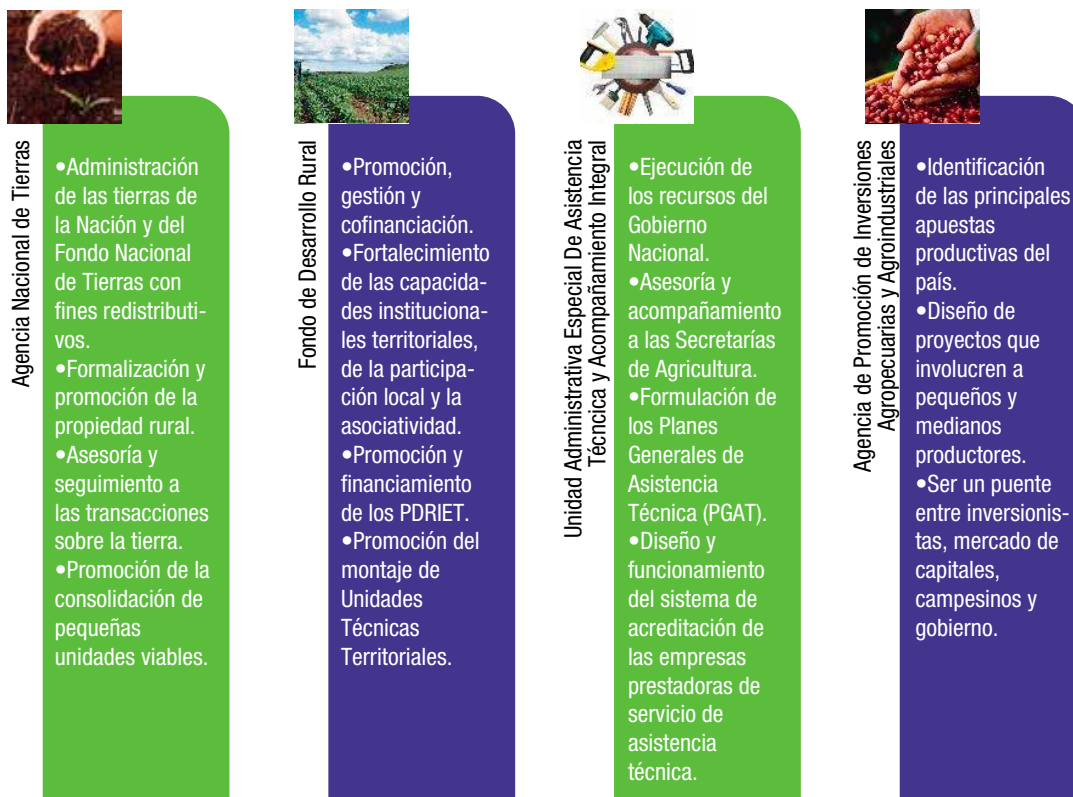
Adicional a lo anterior, la Misión propone la creación de cuatro entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el fin de acercar a los territorios la construcción y ejecución de la política de tierras.

---

## Estrategias Creación de una oficina o grupo de asuntos rurales en los Ministerios de Educación, Salud y Transporte.

---

## Diagrama 2. Entidades adscritas al MADR



Fuente: Elaboración propia con base en Misión para la Transformación del Campo, 2015.

Además de las estrategias anteriormente mencionadas, la Misión le da especial importancia a las siguientes estrategias:

- (1) Desarrollo de capacidades locales y empoderamiento de la comunidad, para lograr que los habitantes de las zonas rurales sean los protagonistas de su proceso de desarrollo.
- (2) Reforma de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y creación de espacios alternativos de participación.
- (3) Fortalecimiento de la capacidad institucional de los entes territoriales (especialmente las Secretarías de Agricultura y Planeación), con el fin de fortalecer la relación entre la Nación y los territorios.

**Impacto fiscal.** El impacto fiscal de las seis estrategias recomendadas por la Misión y sus posibles fuentes de financiamiento se presentan a continuación:

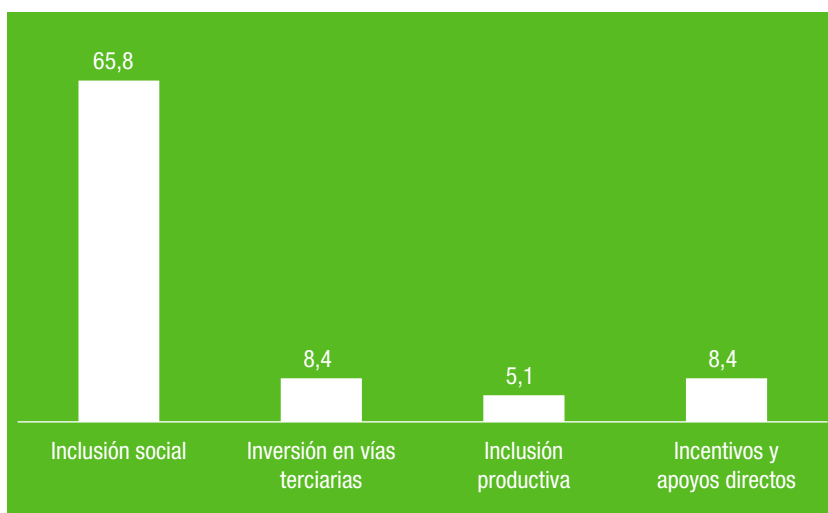


El gasto público rural asciende a \$20,2 billones anuales, equivalentes al 2,5% del PIB de 2015. El 62% de este gasto está en cabeza de los entes territoriales, provenientes principalmente de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Excluyendo el SGP, el gasto público en el sector rural representa el 1,1% del PIB (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 106).

Teniendo en cuenta lo anterior, el gasto público se clasificaría según la Misión de la siguiente forma:

## Gráfico 12

Clasificación del gasto público rural 2015 según misión rural



Fuente: Elaboración propia con base en (Misión para la Transformación del Campo, 2015).

**Costo de las estrategias:** De acuerdo con los datos presentados por la Misión, el costo total de las estrategias propuestas sería de \$195.524.061 millones de pesos para el periodo 2016-2030 (correspondiente al 1,2% del PIB). Con un promedio anual de \$13.034.937 millones de pesos.

Además de lo anterior, la Misión señala que en términos del PIB la financiación de las estrategias implicaría una necesidad adicional de recursos de 0,7% del PIB por año. Para ello propone las siguientes alternativas de financiamiento:

- Reducción de la asignación de apoyos directos y aumentar el apoyo del Estado a través de la provisión de bienes sociales y públicos.
- Mejoramiento de la efectividad de la gestión pública en el sector rural, y en los territorios rurales y rurales dispersos en particular.

- (c) Introducción de modificaciones en las fórmulas que determinan la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones.
- (d) Implementación de las recomendaciones sobre el impuesto predial y la formalización de las propiedades rurales.
- (e) Aumento de la participación de los recursos de regalías en la financiación de las estrategias de transformación del campo (actualmente tienen una participación menor al 20% del valor de los recursos aprobados).

Finalmente, la Misión reitera la necesidad de que los recursos propuestos para la ejecución de las estrategias presentadas se garanticen para evitar “la inestabilidad en la disponibilidad de recursos que ha caracterizado [...] el presupuesto del sector agropecuario. [...] Se propone que sean aprobados como plan decenal en el CONPES Rural y sus recursos asegurados con la aprobación de un CONFIS Rural” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 110).



©2016 Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT  
Carrera 49 - 7sur 50 bloque 38-526  
Medellín, Colombia  
Teléfono (57) (4) 261 9500, extensión 9876

Todos los derechos reservados.

Rector: Juan Luis Mejía  
Decano Escuela de Humanidades: Jorge Giraldo  
Jefe departamento de Gobierno: Santiago Leyva

ISSN: 2462-9375

Diseño y diagramación:  
Pregón S.A.S.  
Medellín, Colombia  
2016



El **Centro de Análisis Político (CAP)** es la plataforma para la consultoría en temas públicos y políticos de la Universidad EAFIT. Cuenta con una experiencia de una década en análisis desarrollados para el sector público y al privado sobre temas como análisis de riesgos sociopolíticos, conflicto armado, construcción de políticas públicas, estudios sociales y gestión pública.

El **Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas** es la unidad académica que unifica al Pregrado en Ciencias Políticas, a las especializaciones en Estudios Políticos y Gestión Pública Municipal, y a la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Igualmente, el Departamento ofrece un amplio portafolio en curso de extensión y a la medida para la capacitación de funcionarios del Sector Público.

Esta publicación cuenta con el apoyo de:



---

**Cuadernos de trabajo en  
Gobierno y Ciencias Políticas**

Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas  
Escuela de Humanidades

