

# Desarrollo productivo y equidad en los territorios de posconflicto

Laura Estrada Arbeláez

- La implementación del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” plantea retos al gobierno, al sector privado y a la sociedad civil. Aun cuando hay numerosos decretos que le dan piso jurídico al Acuerdo, la gran pregunta es: ¿cómo lo vamos a hacer?
- Es importante reconocer que los territorios priorizados para la implementación de dichos decretos son rurales y que conforman regiones que al compartir similitudes históricas y sociales superan las divisiones político-administrativas, lo que supone un reto en la planificación y ejecución de los compromisos.
- A pesar de los avances, las brechas urbano-rurales en la incidencia de la pobreza por ingresos, extrema y multidimensional persisten. En 2016, la pobreza por ingresos en las zonas rurales fue 1,5 veces mayor a la urbana, la extrema fue 2,7 veces y la multidimensional 3,1 veces. La desigualdad por ingresos solo tuvo una leve disminución de 2002 a 2016. En los últimos años, diversos autores han señalado el impacto negativo que tiene la desigualdad (de ingreso, riqueza, rentas) en el crecimiento económico.
- El desarrollo productivo en los territorios de posconflicto, y en general en los territorios rurales, requiere de una mirada que incluya actividades diferentes de las tradicionales agrícolas y pecuarias. Se debe desarrollar una economía rural diversificada que integre la acuicultura, la pesca, la silvicultura, el turismo y las artesanías.
- El mapeo de las instituciones que deben concurrir al desarrollo productivo de estos territorios evidencia que están muy concentradas en el sector agropecuario, que los mecanismos de coordinación entre las entidades no están claros y tienden a duplicarse esfuerzos mediante programas y proyectos que ejecutan en los territorios.
- Es necesaria una mirada renovada de lo que significa el desarrollo productivo en el marco del posconflicto y la ruralidad, además de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas de los procesos innovadores que se han llevado a cabo en los territorios para responder a problemáticas como las del acceso a la tierra.



## Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Lejos de la línea de partida: brechas urbano-rurales</b> .....	<b>4</b>
<b>Desarrollo productivo: ¿con enfoque territorial?</b> .....	<b>10</b>
<b>Aprendiendo de los territorios rurales</b> .....	<b>16</b>
<b>Conclusiones y recomendaciones de política pública</b> .....	<b>23</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>24</b>

## Introducción<sup>1</sup>

El gobierno, el sector privado y la sociedad civil nos vemos abocados al enorme reto de crear las condiciones para que nuestros territorios, principalmente rurales, no vuelvan a sufrir los embates de la guerra. Las brechas urbano-rurales en materia de pobreza, desigualdad, acceso a bienes y servicios públicos y factores productivos, entre otros, han permeado las dinámicas sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales de las comunidades en sus territorios.

A la fecha contamos con numerosos decretos que crean el piso jurídico para la implementación de algunos puntos del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, en los que se abordan asuntos como los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), el acceso y la formalización de tierras, la reincorporación, la empleabilidad, la vivienda social rural y la electrificación rural, entre otros. Cada uno tiene por objetivo la superación de complejas y antiguas problemáticas del desarrollo de los territorios rurales. No obstante, la pregunta es: ¿cómo lo vamos a hacer?

Una respuesta concisa es el llamado a los alcaldes que ha hecho la directora de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), Mariana Escobar:

En sus municipios hay experiencias profundamente innovadoras, los invito desde ya para que pensemos en construir una red de aprendizaje, que nos permita intercambiar experiencias exitosas, de formas novedosas y eficientes de hacer las cosas<sup>2</sup>.

Esta es sin duda la mejor posición para reconocer no solo la riqueza y la diversidad de nuestros territorios,

sino también valorar y capitalizar las estrategias innovadoras que allí han nacido para solucionar problemáticas complejas. Ese reconocimiento permite también (re)construir un tejido débil o inexistente entre la institucionalidad pública y las comunidades rurales.

En ese sentido, este documento de análisis responde a las siguientes preguntas:

- ♦ ¿Cuáles son las actividades económicas que se pueden desarrollar en materia productiva en los territorios rurales?
- ♦ ¿De qué manera las experiencias territoriales de desarrollo aportan al desarrollo de políticas públicas en materia productiva?
- ♦ ¿Cuáles son el potencial y la capacidad de este tipo de experiencias de generar un desarrollo productivo con equidad en los territorios?

Para ello, primero se hará una contextualización acerca del posconflicto y la ruralidad, así como de las condiciones de pobreza y desigualdad que enfrentan las comunidades rurales. Segundo, se describen las principales actividades económicas desarrolladas en estos territorios y se discute la importancia de contar con una institucionalidad sólida y coordinada para lograr el potencial productivo. Tercero, mediante la experiencia de la Corporación Tierras para la Paz del Magdalena Medio (Cortipaz), que ha desarrollado un importante proceso de reforma agraria campesina, por medio de un modelo que facilita el acceso a crédito para la compra de tierra y la instalación de cultivos de cacao, se busca señalar la importancia de mirar hacia los territorios rurales en búsqueda de las experiencias innovadoras e identificar aquellas con mayor capacidad para generar equidad. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones para la construcción de la política de desarrollo productivo en la ruralidad en el marco del posconflicto.

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios recibidos durante la sesión de presentación del documento.

<sup>2</sup> “Renovación del Territorio apoya primeros esfuerzos de posconflicto antes del día 100”. 27 de enero de 2017. Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Recuperado de <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2017/Paginas/20170127-Renovacion-del-Territorio-apoya-primeros-esfuerzos-de-posconflicto-antes-del-dia-100.aspx>

## Lejos de la línea de partida: brechas urbano-rurales

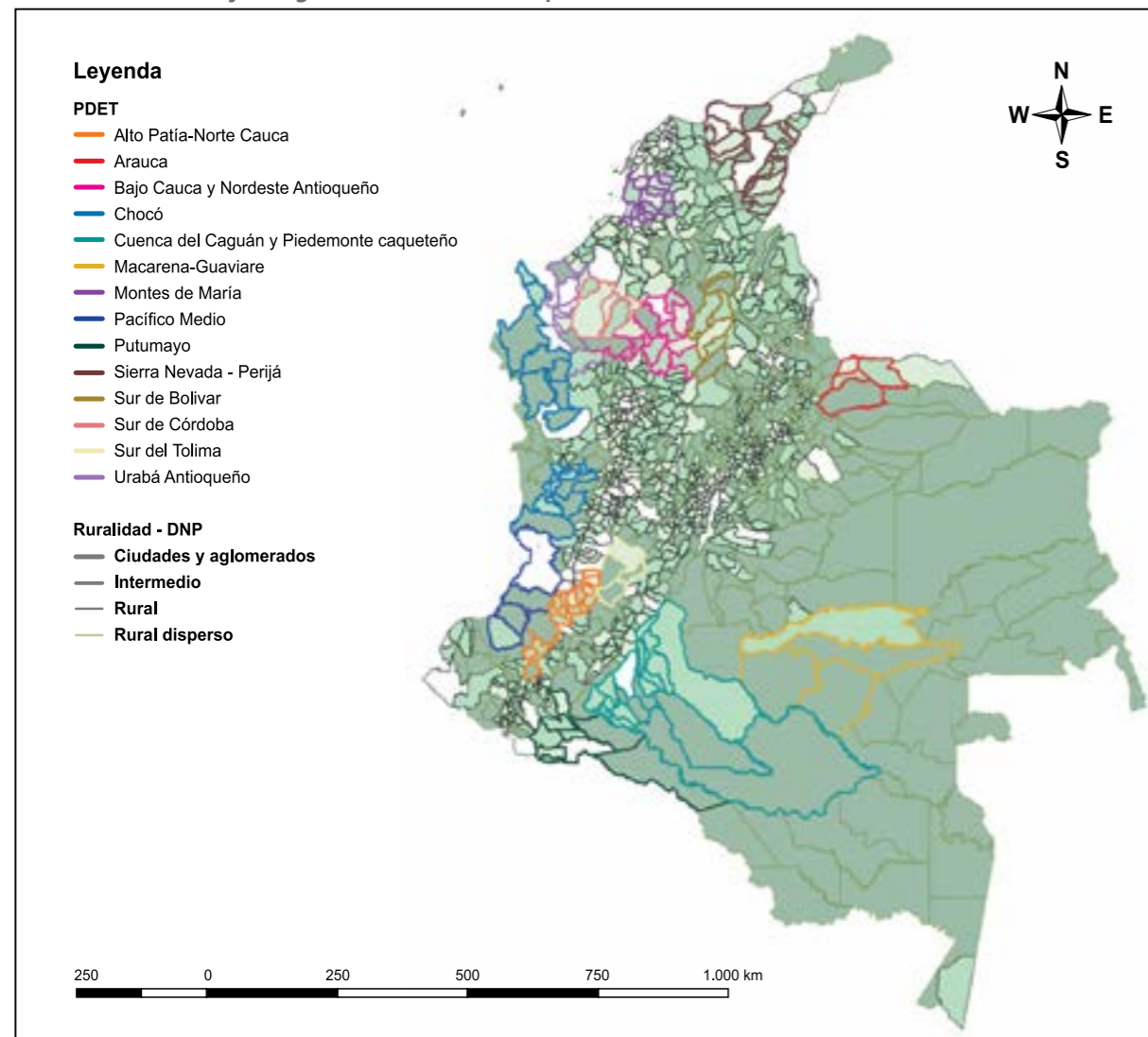
### Posconflicto y ruralidad

Tal como está señalado en el decreto 893 de 2017, la reforma rural integral (RRI) “busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera”. La ejecución de esta reforma, y en particular los Programas de desarrollo con enfo-

que territorial (PDET), da prioridad a los territorios que: 1) presentan altos niveles de pobreza, pobreza extrema y necesidades insatisfechas; 2) han sido altamente afectados por el conflicto; 3) tienen una débil institucionalidad y capacidad de gestión; y 4) tienen presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales.

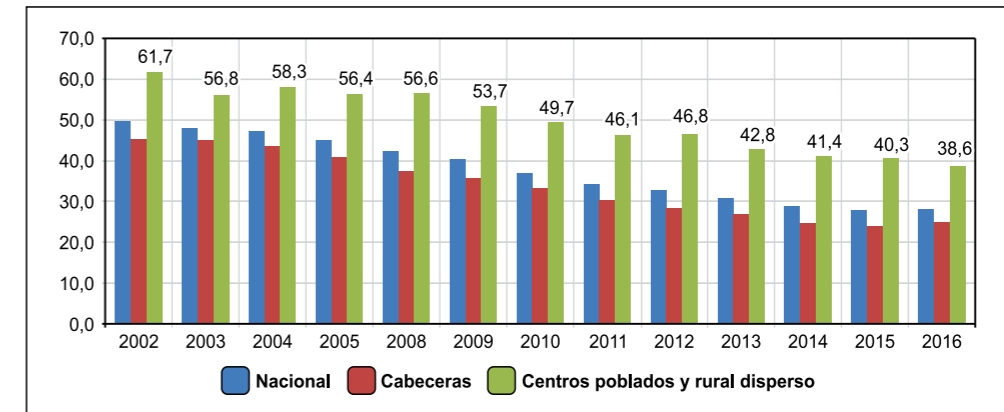
En el mapa 1 se ve que los municipios priorizados para la implementación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial son en su mayoría los más rurales del país, de acuerdo con las categorías

Mapa 1. Regiones de los Programas de desarrollo con enfoque territorial y categorías de ruralidad Departamento Nacional de Planeación



Fuente: elaboración propia a partir del decreto 983 de 2017 y DNP, 2014.

Gráfica 1. Evolución de la pobreza monetaria, 2002-2016



Fuente: Dane a partir de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH).

propuestas por el Departamento Nacional de Planeación<sup>3</sup> (DNP, 2014).

Por otro lado, conviene destacar que las regiones (agrupación de municipios) en donde se ejecutarán los Programas de desarrollo con enfoque territorial superan las divisiones político-administrativas, lo que supone un reto en su implementación.

Asimismo, dado su carácter incluyente de todos los niveles de ordenamiento territorial y su vocación participativa entre comunidades, autoridades locales y gobierno nacional, la implementación de estos Programas sin duda aportará a la profundización de la descentralización y de la participación ciudadana.

### Pobreza monetaria y multidimensional

Los pobladores rurales enfrentan los más altos niveles de pobreza del país. La incidencia de la pobreza, medida como el porcentaje de la población respecto de la total cuyo ingreso per cápita del hogar está por debajo de la línea de pobreza, pasó de 61,7% en 2002 a 38,6% en 2016, una reducción de casi

el 40% de la incidencia (gráfica 1). No obstante, la brecha urbano-rural se incrementó, ya que en 2002 la incidencia de la pobreza rural fue 1,3 veces la incidencia de la pobreza urbana, y en 2016 fue de 1,5 veces. En cuanto a la pobreza extrema, el panorama no es mejor. A pesar de la reducción del 45%, pues la incidencia pasó del 33,1% en 2002 al 18,1% en 2016, la brecha urbano-rural creció en este periodo al pasar de 2,7 en 2002 a 3,2 en 2016 (gráfica 2).

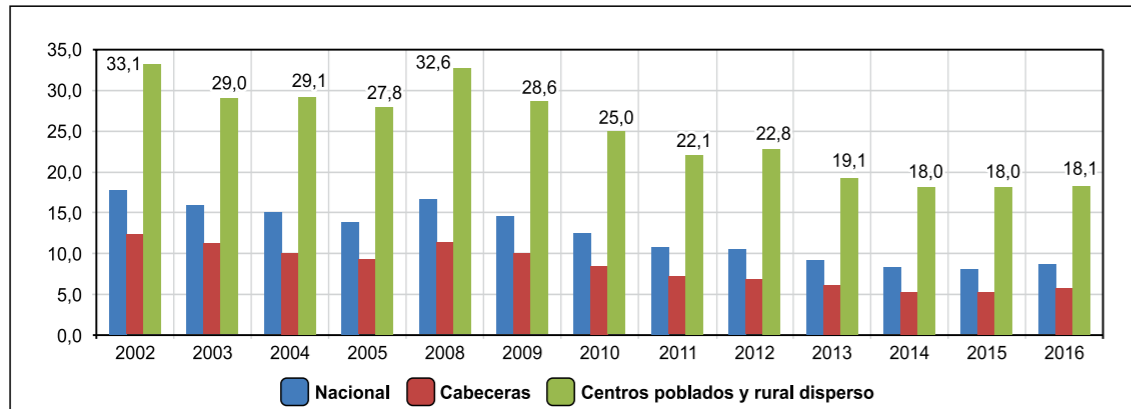
En cuanto a la pobreza multidimensional, que mide las privaciones que enfrentan las personas y los hogares en materia de condiciones educativas, niñez y juventud, salud, trabajo, condiciones de la vivienda y servicios públicos, la situación no dista mucho de la anterior. Durante el periodo 2010-2016 hubo una reducción sustancial de su incidencia en los territorios rurales, al pasar del 53,1% al 37,6%, es decir, una disminución de 29,1%. Sin embargo, en lo que respecta la brecha urbano-rural, es todavía mayor que la que se presenta en la incidencia de la pobreza por ingresos. Así, la pobreza multidimensional en áreas rurales en 2010 era 2,3 veces la urbana, mientras que en 2016 fue 3,1 veces mayor (gráfica 3).

Ahora bien, la incidencia de la pobreza con el índice de pobreza multidimensional (IPM) ajustado<sup>4</sup> para

3 Las cuatro categorías que propone Planeación fueron definidas teniendo en cuenta: 1) las características demográficas de la población; 2) niveles de conectividad entre municipios; 3) actividades económicas preponderantes; 4) vocación y uso del suelo; y 5) diversas formas de relación con la tierra: resguardos indígenas, territorios colectivos, entre otras.

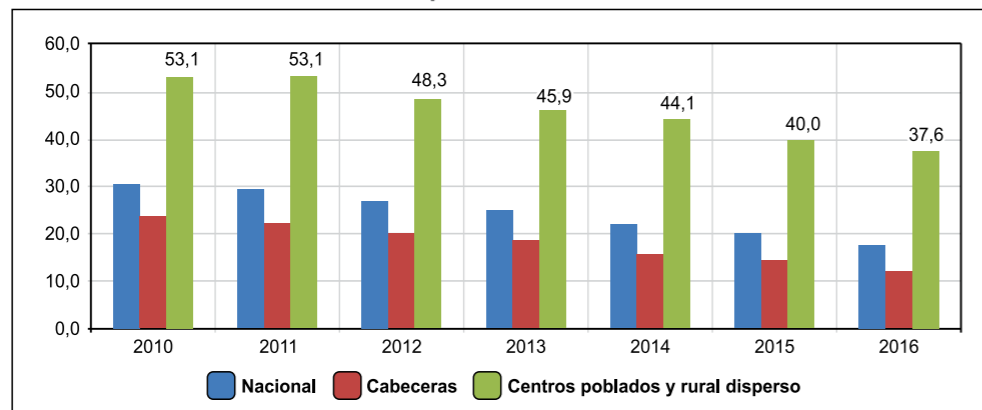
4 Ese índice de pobreza multidimensional (IPM) ajustado se calculó con la información proveniente del Censo nacional agropecuario (CNA-Dane, 2014), que no contenía todos los indicadores con los que se calcula anualmente a partir de

Gráfica 2. Evolución de la pobreza extrema, 2002-2016



Fuente: Dane a partir de la GEIH.

Gráfica 3. Evolución de la pobreza multidimensional, 2010-2016



Fuente: Dane a partir de la Encuesta de calidad de vida (ECV).

la población del rural disperso del Censo nacional agropecuario de 2014 fue del 45,7%. A pesar de las distintas fuentes de información, esa incidencia (IPM ajustado) se acerca al resultado que se obtuvo con la Encuesta de calidad de vida para el año 2014, que fue del 44,1% (gráfica 3). En el mapa 2 se puede observar la incidencia de la pobreza multidimensional en cada uno de los municipios, resaltando primero la variabilidad que existe, y que la incidencia puede llegar a ser hasta del 94%. Segundo, conviene destacar que existen “corredores” de pobreza que se ubican principalmente al sur del país, en la región Pacífico y en la región Atlántica (Estrada y Moreno, 2014)

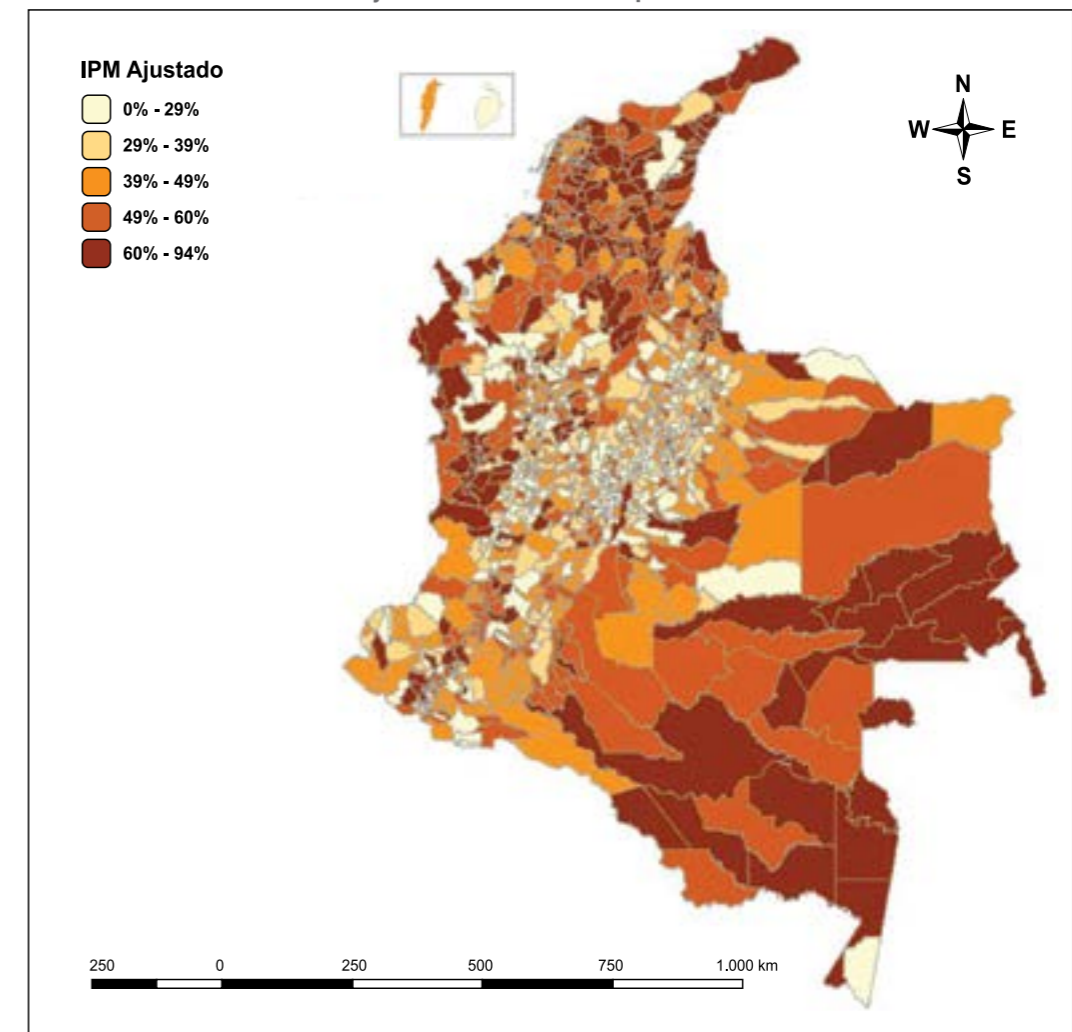
la Encuesta de calidad de vida (ECV-Dane). A pesar de esto, lo que queremos destacar es la distribución espacial de la pobreza.

Estos resultados muestran que si bien el crecimiento económico y la política social han logrado disminuir la pobreza y la desigualdad, los resultados son menos equitativos cuando se discrimina por urbano-rural. Más aún, cuando se hace un análisis municipal se observa que este problema se distribuye de una manera muy heterogénea en el territorio.

### Inequidad, desigualdad y productividad

Corrado Murphy Gini, el autor del coeficiente de Gini para medir la desigualdad por ingresos, consideraba que:

Mapa 2. Mapa de cuantiles del índice de pobreza multidimensional, ajustado a nivel municipal, 2014



Igualdad y desigualdad son conceptos estadísticos; equidad e inequidad son conceptos éticos o morales. Los primeros sirven para describir una realidad, los segundos para calificarla<sup>5</sup>.

A pesar de que esta diferencia conceptual no será abordada en este documento, los resultados en pobreza y la desigualdad hablan de cuán inequitativa es nuestra sociedad. Abordar la inequidad y la desigualdad es de suma importancia para comprender cómo estas se relacionan con los resultados en materia de

productividad. Aunque no existe un consenso sobre los vínculos entre pobreza, desigualdad, crecimiento económico y productividad, en los últimos años, diversos autores (Stiglitz, 2012; Piketty, 2014; Dabla-Norris et al., 2015) han señalado el impacto negativo que tiene la desigualdad (de ingreso, riqueza, rentas) en el crecimiento económico<sup>6</sup>.

5 Tomado de “Inequidad y desigualdad no significan lo mismo”. *La Nación*. Buenos Aires. 15 de abril de 2012. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1464956-inequidad-y-desigualdad-no-significan-lo-mismo>

6 Las referencias completas son: J. E. Stiglitz. 2012. *El precio de la desigualdad: el 1% de población tiene lo que el 99% necesita*. Taurus; T. Piketty. 2014. *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica; M. E. Dabla-Norris, M. K. Kochhar, M. N. Suphaphiphat, M. F. Ricka y E. Tsounta. 2015. *Causes and consequences of income inequality: A global perspective*. International Monetary Fund.

Tabla 1. Características sociodemográficas según clase, 2016

Criterio	Clase consolidada	Clase emergente	Clase pobre
Tasa de informalidad*	45%	70%	90%
Tamaño promedio del hogar	< a tres personas	3,6 personas	> 4 personas
% de hogares con niños < 6 años	18%	26%	43%
Nivel educativo del jefe de hogar	Secundaria completa	Algunos años de secundaria	Primaria completa
Ingreso promedio mensual**	Aprox. 3,7 smlv	Aprox. 2 smlv	< 1 smlv

\* Como porcentaje del total de ocupados en cada clase.

\*\* SMLV: salarios mínimos legales vigentes.

Fuente: Guataquí, 2016.

En el caso de América Latina, Fisher y Rivas (2013) incluyen en este análisis la informalidad, explicando que:

la desigualdad puede ser vista como la dificultad para acceder al mercado laboral. Producto de cuestiones estructurales y regulatorias (sic), al trabajador de la región se le dificulta entrar al ruedo formal y por consiguiente, por opción o por necesidad entra a la informalidad en la cual el acceso a capital y mano de obra no cuentan con suficientes garantías legales y económicas. Es de esperar que en medio de ese contexto, la productividad del sector informal sea mucho menor (p. 2).

En Colombia, a pesar del relativamente sostenido crecimiento económico de la última década, el coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos tan solo pasó de 0,572 a 0,517, siendo el segundo país más desigual en la región. Siguiendo la metodología de las clases sociales<sup>7</sup> (Angulo et al., 2014), Guataquí

(2016) muestra que en el país el 90% de las personas de la clase pobre y el 70% de la clase emergente están vinculadas al sector informal. Adicionalmente, los hogares de la clase pobre tienden a ser más numerosos (mayor a cuatro personas), a tener más niños (menores de seis años) y un jefe de hogar con muy bajo nivel educativo (primaria) (tabla 1).

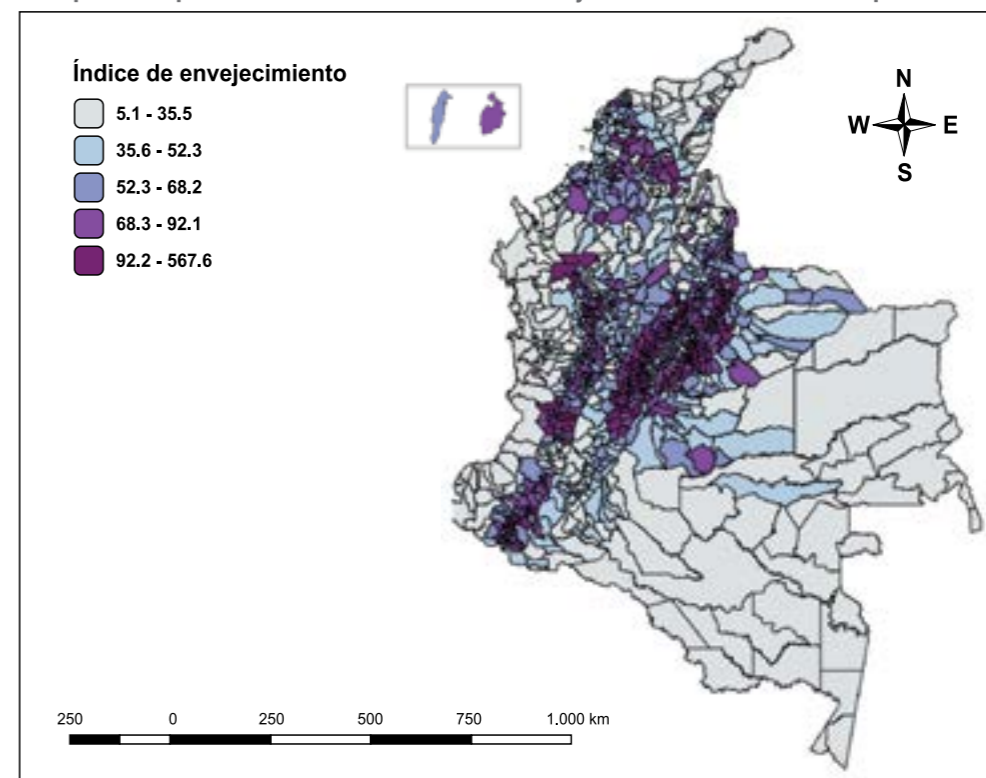
### Heterogeneidad entre territorios

Partiendo de todo lo anterior, es importante preguntarse cómo diseñaremos e implementaremos agendas de desarrollo productivo que aporten a la reducción de la pobreza, la desigualdad y la informalidad en los territorios rurales y de posconflicto. No debemos contentarnos con mirar los agregados nacionales, urbanos y rurales, es necesario construir la política pública mirando cómo se distribuyen espacialmente estos fenómenos.

Por ejemplo, aunque en todo el país rural la población de 65 años y más es mayor que la de menos de 15 años, al observar la distribución espacial del índice de envejecimiento (mapa 3) vemos que este fenómeno se presenta con mayor intensidad en la región Andina. Por otro lado, al examinar el tamaño del hogar, vemos que los hogares más numerosos se concentran en las regiones del sur del país y Pacífico (mapa 4). Por su parte, la región Atlántica concentra tanto los altos índices de envejecimiento como un tamaño numeroso de hogar (mapas 3 y 4).

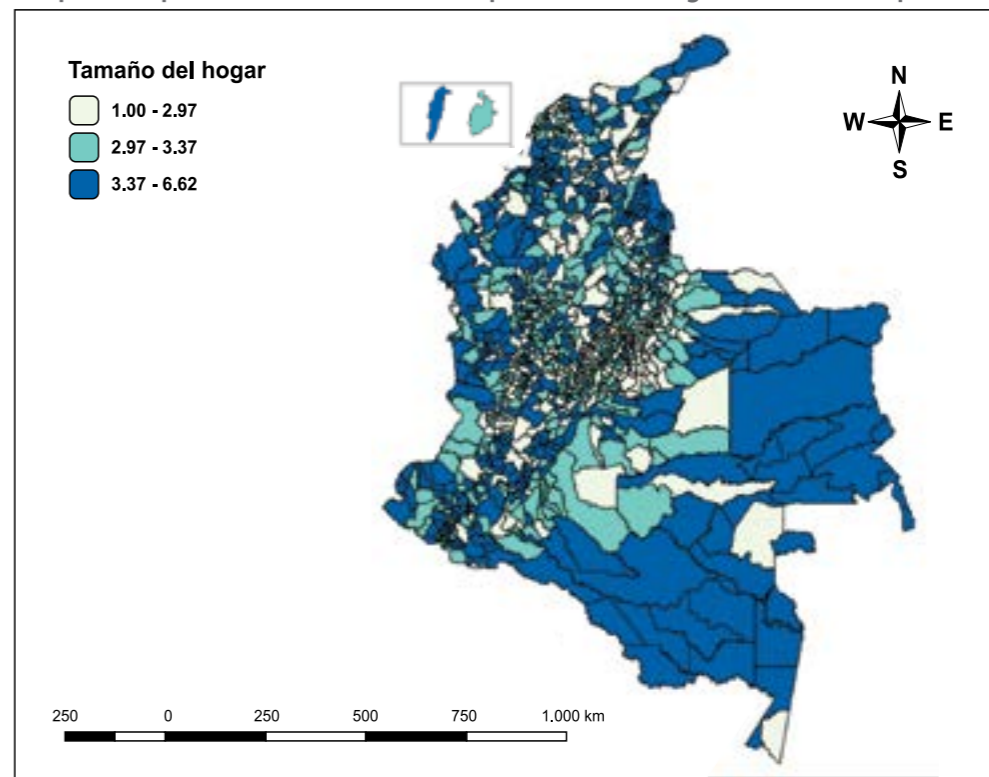
<sup>7</sup> Angulo et al. (2014) adaptan la metodología de clases sociales de López-Calva y Ortiz-Juárez (2011), aplicada en Chile, México y Perú, al caso colombiano. Estos autores parten del enfoque de seguridad económica y definen cuatro clases sociales: 1) pobres: hogares con un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza (US\$4,06 PPA); 2) vulnerables: hogares con un ingreso per cápita entre la línea de pobreza (LP) y US\$10 PPP; 3) clase media: hogares con un ingreso per cápita entre US\$10 y US\$50 PPA; y 4) clase alta: hogares con un ingreso mayor a US\$50 PPA. Adicionalmente, Angulo et al. (2014) proponen una mejora a la metodología al definir que "un hogar no pobre pero con un ingreso cercano a la LP no podrá ser clasificado como clase media" (p. 176).

Mapa 3. Mapa de cuantiles del índice de envejecimiento a nivel municipal, 2014



Fuente: elaboración propia a partir del Censo nacional agropecuario (Dane, 2014).

Mapa 4. Mapa de cuantiles del tamaño promedio del hogar a nivel municipal, 2014



Fuente: elaboración propia a partir del Censo nacional agropecuario (Dane, 2014).

Frente a esto, cabe preguntarse: ¿es el aumento del número de años de estudio lo que ayudará a la población adulta mayor de la región Andina a vincularse a mercados más formales y más productivos? Tal vez un esfuerzo de esta naturaleza, vinculando tecnología, tengas más frutos en las regiones con menor índice de envejecimiento y hogares numerosos.

## Desarrollo productivo: ¿con enfoque territorial?

### Actividades económicas en los territorios rurales

Ahora bien, a lo largo de los últimos quince años ha habido una disminución de la participación del empleo de la población rural en la rama de actividad de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, pasando del casi 70% en 2001 al 60% en 2017. Esta rama de actividad es seguida por el sector de comercio, hoteles y restaurantes y servicios comunales, sociales y personales, cuya participación en la ocupación de la población rural se ha mantenido alrededor del 20% en este periodo (Santa María et al., 2009 con base en la Encuesta continua de hogares; Boletín de mercado laboral, Dane, 2017).

En materia del valor agregado, la participación de la rama de actividad de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca en el PIB, para el periodo 2000-2015, pasó de 7,9% a 6,1%. Asimismo, las tasas de crecimiento de esta rama de actividad han sido inferiores a las de toda la economía durante la mayor parte de este periodo (gráfica 4).

Cuando se estudia la participación del sector agrícola, incluido el café, y de la producción pecuaria, vemos que para el promedio del periodo estas dos actividades representaron el 94,4% del total del PIB de esta rama de actividad, mientras que la pesquera y la silvícola representaron cada una solo el 2,8% del PIB (tabla 2). En ese sentido, se requiere una política para el desarrollo productivo en los territorios rurales, que: 1) dinamice el crecimiento de las actividades

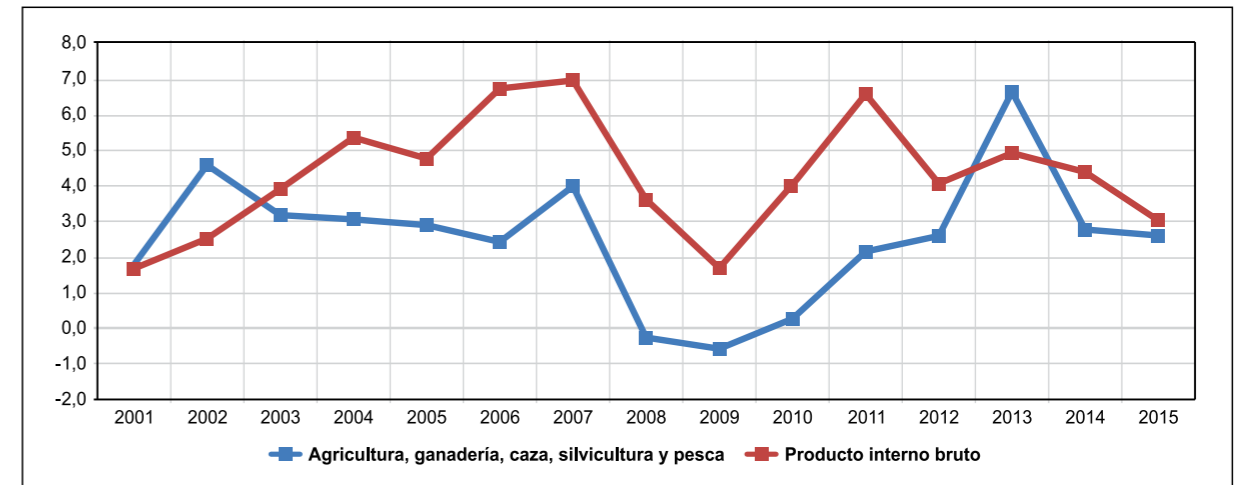
agrícolas y pecuarias<sup>8</sup>; 2) tenga en cuenta el potencial de desarrollo de la silvicultura y pesca; y 3) diversifique las actividades económicas en los territorios rurales, para disminuir la dependencia de la actividad agropecuaria tradicional.

Quisiera llamar la atención sobre la invisibilización de estos dos sectores en la política pública, no solo porque la institucionalidad que debe promover su desarrollo es débil y carece de instrumentos para impulsarlos, sino también porque “el país necesita hacer un esfuerzo para incorporar estas zonas [y estas poblaciones] en el imaginario colectivo de lo que es Colombia en su conjunto”<sup>9</sup>. Por ejemplo, la Misión para la transformación del campo del Departamento Nacional de Planeación definió seis estrategias, dentro de las cuales se encuentran las siguientes tres:

8 Respecto al desarrollo de las actividades agrícolas y pecuarias en el país, se ha venido dando una fuerte e interesante discusión sobre la concentración de la tierra y el acceso a la misma para aquellos que no cuentan con ella o que tienen mínimas porciones para trabajar (micro y minifundistas), en relación con la necesidad de aumentar la productividad y la generación de ingresos de los pobladores rurales. Para ello se recomienda ver, entre otros: J. Arteaga-Vallejo et al. 2017. “Fondo de tierras del Acuerdo agrario de La Habana: estimaciones y propuestas alternativas”. Documento CEDE 2017-41; Centro Nacional de Memoria Histórica. 2016. *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá; C. G. Sanz, M. T. R. Giraldo, A. M. T. Uribe y A. M. I. Bohórquez (eds.). 2016. *El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia* (vol. 2016). Banco de la República. A continuación se plantea un ejercicio, rápido y debatible, de aritmética, que da luces sobre la importancia de diversificar la economía rural. Según el Censo nacional agropecuario, contamos con 2'370.099 unidades de producción agropecuaria (UPA) y 43'024.740 hectáreas dedicadas a las actividades agrícolas y pastos y rastrojos, sin excluir aquellas que posiblemente están en conflicto de uso del suelo como se presentará más adelante; si imaginamos dividir el área total en las UPA tendríamos un tamaño promedio de UPA de 18,15 hectáreas. ¿Es este un tamaño adecuado para generar los ingresos necesarios? ¿Cuál sería el tamaño promedio de acuerdo al cultivo y la región en donde se ubica? ¿Esto sería un futuro para las generaciones jóvenes, las víctimas que retornan, los reinsertados que desean vincularse a proyectos productivos en el campo?

9 Tomado de la Síntesis del foro “Bosques y construcción de paz, una oportunidad para el posconflicto”. Recuperado de [http://www.bosquesflegt.gov.co/sites/default/files/publicaciones/SINTESIS\\_FORO\\_BOSQUES\\_baja\\_VF.pdf](http://www.bosquesflegt.gov.co/sites/default/files/publicaciones/SINTESIS_FORO_BOSQUES_baja_VF.pdf)

Gráfica 4. Tasas de crecimiento, 2001-2015 (p)



Fuente: Dane.

Tabla 2. Participación promedio según actividad de la primera rama, 2000-2015 (p)

Actividad de la rama	Participación promedio
Cultivo de café y otros productos agrícolas	56%
Producción pecuaria y caza incluyendo las actividades veterinarias	38,3%
Silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	2,8%
Pesca, producción de peces en criaderos y granjas piscícolas; actividades de servicios relacionadas con la pesca	2,8%

Fuente: elaboración propia a partir de Cuentas nacionales del Dane.

- Inclusión productiva: cuyo objetivo es *incorporar a los pobladores del campo en dinámicas económicas* complementando la estrategia de inclusión social. Se busca desarrollar mecanismos para que los pequeños productores y los trabajadores rurales se integren a los mercados, alcancen una remuneración justa y mejoren su bienestar.
- Desarrollo de una *ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario*: el país tiene un gran potencial económico basado en la ruralidad. Esta estrategia tiene como propósito el impulso de la competitividad por medio de la provisión adecuada de bienes públicos y el fomento de un ambiente macroeconómico y financiero apropiado.
- Elementos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural: estrategia dirigida a generar las *condiciones de sostenibilidad para las actividades rurales* por medio de instrumentos que contribu-

yan a la conservación del patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad, riqueza forestal y adaptación al cambio climático.

A partir de las estrategias, y del conteo de palabras asociadas a estos sectores (ver tabla 3), se puede deducir que el marco que planteó la Misión para la transformación del campo entiende la inclusión productiva de los pobladores y la ruralidad competitiva, principalmente, desde las actividades ya preponderantes que son la agrícola y la pecuaria. De acuerdo con la cartografía producida por el Igac (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) sobre vocación de uso del suelo (mapa 5), del Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) sobre uso del suelo (mapa 6) y conflictos de uso del suelo (mapa 7), se puede ver que en las regiones Pacífico y Amazonia coinciden en buena medida la vocación y el uso producción-conservación. En la región Orinoquia hay una subutilización, ya que una buena porción cuenta con vocación forestal, produc-

ción-conservación y en menor medida agrícola, pero los suelos están ampliamente utilizados en pastos y herbazales. En toda la región Andina se observa un

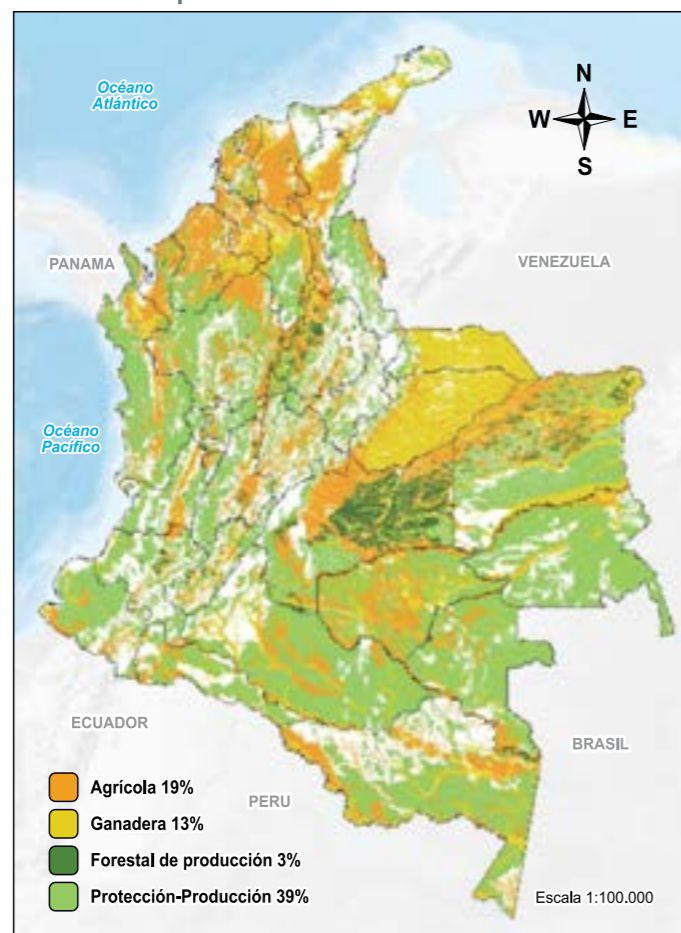
intenso conflicto por el uso del suelo y la Atlántica tiene tanto sobre como sub utilización.

**Tabla 3. Conteo de palabras en los tres tomos de la Misión para la transformación del campo**

Palabras	Conteo
Agrícola, agrícolas, agricultor, agricultores, agricultura.	788
Agro, agropecuaria, agropecuarias, agropecuario, agropecuarios.	1.121
Silvícolas, silvícultores, silvicultura, silvo, silvoagropecuarios, silvopastoriles.	21
Boscosa, boscosas, boscoso, bosque, bosques.	144
Forestal, forestales.	192
Pesca, pescado, pescados, pescador, pescadores, pesqueras, pesquera, pesquería, pesquero, pesqueros.	125
Acuícola, acuícolas, acuicultores, acuicultura.	44
Turismo, turista, turistas, turística, turísticas, turístico, turísticos, agroturismo.	166

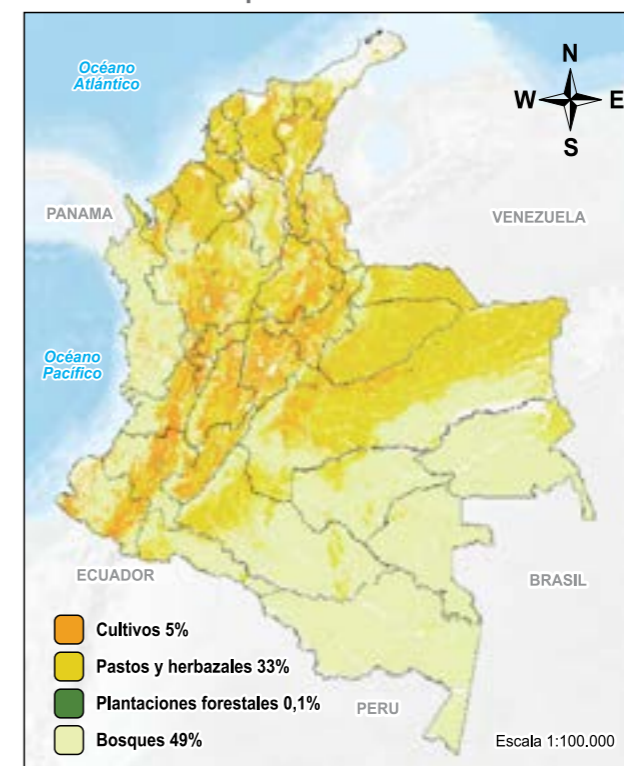
Fuente: elaboración propia con Atlas TI a partir de los tres tomos de la Misión para la transformación del campo.

**Mapa 5. Vocación de uso de la tierra**



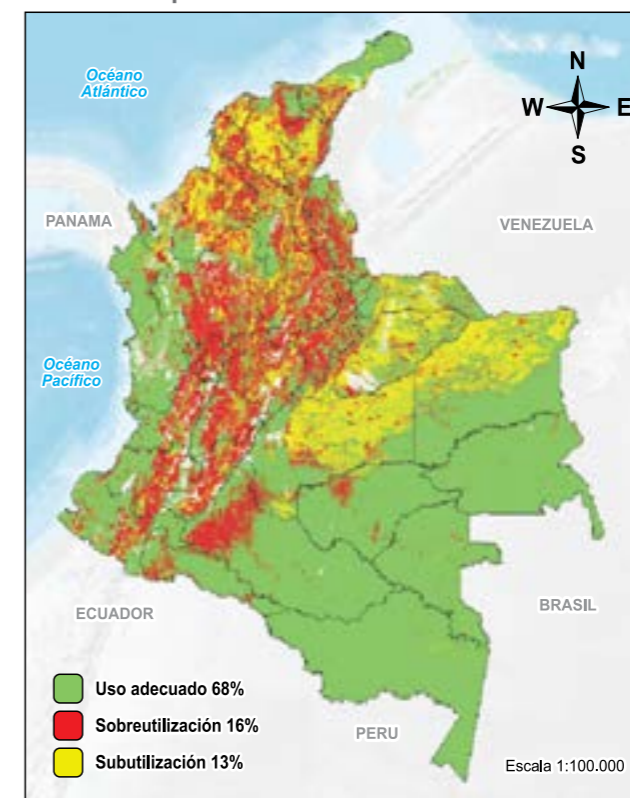
Fuente: Igac et al., 2012. Conflicto de uso del territorio colombiano. Mapa nacional de vocación de uso de la tierra. Escala 1:100.000.

**Mapa 6. Uso del suelo**



Fuente: Ideam, 2013. Mapa nacional de cobertura de la tierra, imágenes 2005-2009. Escala 1: 100.000. Versión 1.0.

**Mapa 7. Conflictos de uso del suelo**



Así las cosas, la mirada debe ser renovada para aprovechar los potenciales que tiene el país e impulsar el desarrollo socioeconómico de las regiones más afectadas por la pobreza (ver mapa 1), que son a su vez las regiones que cuentan con mayor biodiversidad: las regiones Atlántico, Pacífico, Orinoquia y Amazonia. Una serie de estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) hace un llamado a volcar nuestras miradas hacia la biodiversidad:

Colombia es uno de los países del mundo con más biodiversidad y cuenta con una riquísima dotación de recursos renovables (agua, bosques) y no renovables (hidrocarburos, minerales). Esta herencia natural y el bienestar de su pueblo están bajo la constante amenaza de las industrias extractivas, el pastoreo de ganado, la urbanización y la motorización (Ocde, 2015).

Colombia tiene más de 3.000 km de costa y zonas económicas exclusivas en el océano Pacífico y el mar Caribe que cubren más de 800.000 km². El país tiene más de 700.000 micro cuencas y más de 20 millones de hectáreas de ecosistemas acuáticos, tales como lagos, estanques, embalses y canales (Ocde, 2016).

Buena parte de la biodiversidad colombiana se encuentra en sus bosques, que cubren más de la mitad del territorio, bastante más que en la mayoría de los países de la Ocde (Ocde, 2015).

En ese sentido, vale entonces preguntarse: ¿vamos a generar desarrollo productivo agropecuario dándole la espalda a las potencialidades y el aprovechamiento de la biodiversidad de los territorios en estas regiones? Esa mirada renovada permitiría generar estrategias de desarrollo productivo más allá de las agropecuarias, incentivando, entre otras:

- El fortalecimiento de los sistemas de producción silvopastoriles, aportando a la reducción de la deforestación por la ganadería extensiva.
- El desarrollo de los mecanismos de pago por servicios ambientales y del turismo: ecoturismo, pesca deportiva, científico, etcétera.

- La reducción de los conflictos de uso del suelo en áreas protegidas y el uso de los recursos naturales de manera ilegal.
- La generación de actividades económicas alternativas a las agropecuarias en zonas con alta presencia de cultivos ilícitos.

En particular sobre este último punto, conviene destacar la posición del director de Indepaz cuando señala que: “Todas estas prácticas de erradicación, manual o aérea, según análisis de las entidades oficiales, han fracasado. El problema no es arrancar las matas, sino ofrecerles oportunidades a los campesinos”<sup>10</sup>. En ese sentido, quisiera agregar que todas estas estrategias no solo deben incluir a los campesinos y productores agropecuarios de distintos tamaños –pequeños, medianos, grandes– que tradicionalmente se dedican a esta actividad, sino también a todos aquellos que requieren de estrategias diferenciadas para generar arraigo como las que retornan al campo –víctimas, desplazados, militares, exguerrilleros, exparamilitares<sup>11</sup>, pero también con los jóvenes, tan necesarios para lograr la renovación poblacional.

Tal como desde hace aproximadamente veinte años se ha venido fortaleciendo la perspectiva de la “nueva ruralidad”, como una manera superar la estrecha (o casi única) vinculación entre ruralidad y agropecuario, las políticas públicas en Colombia deben dar mayor importancia a la relación continua, no dicotómica, existente entre lo urbano y lo rural,

10 Tomado de la entrevista: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/la-erradicacion-aerea-y-manual-de-coca-han-fracasado-director-de-indepaz-articulo-698387>

11 “Nosotros no dejamos de cavilar noche y día en la suerte de los guerrilleros después de que termine el proceso de dejación de las armas. No queremos que nuestros guerrilleros queden en el aire. Desamparados. Por eso reclamamos al gobierno garantías de seguridad socioeconómica. Los proyectos productivos no pueden desarrollarse en el aire. Necesitamos tierra para los guerrilleros. Tal y como lo exigió el libertador Simón Bolívar. Queremos tierra para impulsar proyectos productivos. No queremos experiencias traumáticas como la de El Salvador”. Iván Márquez, miembro del Secretariado de las Farc. Recuperado de <http://colombia2020.elespectador.com/territorio/necesitamos-tierra-para-los-guerrilleros-ivan-marquez>

el crecimiento del empleo rural no agrícola y el rol activo de las comunidades rurales en el desarrollo de sus territorios. A estas podrían añadirse más recientemente los pagos por servicios ambientales, la diversidad biocultural, los signos distintivos (sellos y marcas), entre otros. Conviene destacar asimismo la importancia de no abordar la inclusión productiva solo desde una economía rural diversificada, sino también la inclusión social en términos del goce efectivo de derechos, tal como lo ha planteado la Misión para la transformación del campo.

### Arquitectura institucional y programas/proyectos para el desarrollo productivo

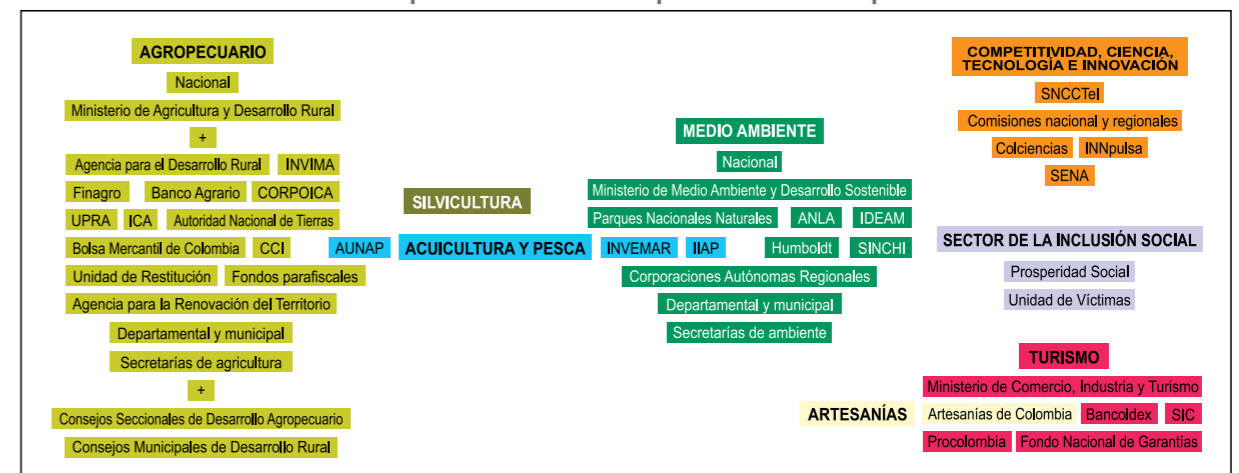
En la gráfica 5 se presenta un mapeo de las instituciones que desde sus diferentes funciones aportan al desarrollo productivo de los territorios en los sectores mencionados: agropecuario, acuicultura y pesca, negocios ambientales, turismo y artesanías. Además de aquellas instituciones que le son propias a cada sector, se cuenta con algunas que son más de tipo transversal como el de la inclusión social y el de competitividad, ciencia, tecnología e innovación. Asimismo, se puede ver que el mayor número de instituciones están concentradas principalmente en el sector agropecuario, excepto silvicultura, acuicultura

y pesca. Es importante mencionar que este no es un mapeo exhaustivo ni tampoco se trataron de establecer las posibles sinergias y, o, antagonismos que se pueden presentar entre estas instituciones.

Ahora bien, es importante mirar con lupa cuáles son los programas y proyectos con los que cuentan estas instituciones, para comprender las fallas de coordinación y posible duplicidad de los esfuerzos institucionales en los territorios rurales. Por un lado, se puede ver que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es a su vez la cabeza de la política pública para su sector, pero también ejecuta directamente proyectos, es decir que no lo hace exclusivamente mediante sus múltiples entidades adscritas y vinculadas. Por otro lado, no es evidente la manera en que las diferentes entidades se articulan para lograr en los territorios rurales: 1) el desarrollo productivo y competitivo; 2) la inclusión social; y 3) la apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación. La tabla 4 busca mostrar algunos ejemplos de la duplicidad de esfuerzos en materia de desarrollo productivo, emprendimiento de jóvenes rurales y desarrollo con enfoque territorial.

Adicionalmente, es necesario aterrizar a los territorios rurales la nueva política de desarrollo productivo (PDP) con la que cuenta el país. Dado que esta ha planteado como

Gráfica 5. Mapeo de instituciones para el desarrollo productivo



Fuente: elaboración propia.



“objetivo exclusivo la solución de fallas de mercado, de articulación y de gobierno que limitan el crecimiento de la productividad y la sofisticación del aparato productivo colombiano”, a partir de “la materialización de *agendas integradas únicas* de competitividad, ciencia, tecnología e innovación de cada *departamento* y, en particular, para que los *instrumentos sectoriales* atiendan exclusivamente apuestas productivas priorizadas a nivel departamental a partir de metodologías únicas” (Conpes 3866 de 2016),

requerirá:

- Superar la idea de agendas integradas únicas de competitividad, en aras de agendas territoriales que reconozcan la biodiversidad, se adapten a las potencialidades y visiones del desarrollo territorial; esto también para evitar conflictos como los que hoy está viviendo la industria minero-energética<sup>12</sup>.
- Sin duda, trabajar con niveles inferiores al departamental e incluso que superen las divisiones

12 Ver <http://sostenibilidad.semana.com/noticias/consultas-populares/243>

político-administrativas como lo plantean las regiones para la implementación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial.

- La concurrencia articulada de los instrumentos sectoriales para lograr la implementación de las agendas territoriales de desarrollo productivo.

## Aprendiendo de los territorios rurales

### Diversidad de experiencias, diversidad de aportes

En general, los estudios sobre el sector agropecuario se han enfocado en las condiciones y los factores relacionados con el crecimiento, la productividad y la competitividad, y desde esta óptica se le ha dado la importancia a la asociatividad. Sin embargo, poco se ha indagado cómo los territorios rurales nos ofrecen experiencias innovadoras de las cuales se puede aprender para la (re)construcción del tejido económico y social, así como de la paz y seguridad (Orozco et al., 2013; Estrada, 2016).

Tabla 4. Programas o proyectos para el desarrollo

Tipo de proyecto o programa	Nombre del proyecto o programa	Entidad encargada
Desarrollo productivo	Proyecto de apoyo a las alianzas productivas.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
	Colombia siembra.	
	Proyecto construyendo capacidades empresariales rurales, confianza y oportunidad.	Parques Nacionales Naturales.
	Programa de ecoturismo comunitario.	
	Negocios verdes.	
Desarrollo productivo enfocado a jóvenes	Intervenciones rurales integrales: incluye ReSA (Red de Seguridad Alimentaria), Iraca, Familias en su tierra.	Prosperidad Social.
	Red Nacional de Jóvenes Rurales: formación y emprendimiento.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
Desarrollo con enfoque territorial	Emprende rural: para jóvenes rurales entre 15 y 35 años.	Sena
	Programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial (PDRIET).	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
	Proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.	Agencia para el Desarrollo Rural.
	Proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural en zonas veredales transitorias de normalización.	
Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET).	Agencia para la Renovación del Territorio.	

Fuente: elaboración propia a partir de las páginas web de cada institución.

En el país existen innumerables formas organizativas y procesos que persiguen diferentes objetivos comunes y han aportado a diversas temáticas, todas con un objetivo mayor: mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales. Aun cuando en la tabla 5 se describen muy pocos ejemplos, sería un gran aporte para el (re)diseño de las políticas públicas encaminadas al desarrollo de los territorios contar con ejercicios constantes para la identificación, sistematización y evaluación de estas experiencias, y potenciar así aquellas con mayores capacidades de dinamizar el desarrollo productivo y la equidad. Por ejemplo, uno de los principales cuellos de botella que enfrenta cualquier emprendimiento es la financiación. Finagro, la banca de segundo piso para el sector, no cuenta con líneas de crédito encaminadas a promo-

ver el desarrollo del turismo, desarrollo de plataformas tecnológicas para los productores, etcétera.

En general, estos procesos han encontrado el apoyo (por proyectos) de la cooperación internacional e instituciones públicas. Dentro de todas estas experiencias es destacable, por su larga duración, los contratos a diez años que establece Parques Nacionales Naturales con las organizaciones comunitarias, aun cuando a la fecha no se cuenta con una evaluación que permita establecer los impactos de este esquema: 1) la co-administración, que ocurre cuando el poder y las responsabilidades de la administración sobre un bien o un servicio son compartidos por el gobierno y las comunidades (Vanni, 2014); y 2) la co-producción, que se presenta cuando las comu-

Tabla 5. Ejemplos de experiencias locales innovadoras

Temática	Proceso/Organización	Descripción
Ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zona exclusiva de pesca artesanal-Bahía Solano, Chocó.</li> <li>• Distrito regional de manejo integrado (DRMI)-Nuquí, Chocó.</li> </ul>	Construcción de acuerdos comunitarios y estructuras de ordenamiento marino-costero, de manera participativa, y buscando el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos (Procasur, 2015).
Desarrollo de sectores emergentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de ecoturismo comunitario-Parques Nacionales Naturales en asocio con organizaciones de base.</li> <li>• Empresas que han ganado en el Premio nacional de turismo sostenible de Mincit.</li> <li>• Negocios verdes-Minambiente.</li> </ul>	Vinculación de las organizaciones de las comunidades locales para la prestación de servicios de ecoturismo o algunas actividades de la cadena de valor en las áreas del Sistema de PNN (Estrada, 2016).  Los negocios verdes son aquellos emprendimientos que ofrecen productos o servicios con calidades ambientales y, o, aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.
Valorización de los productos vinculados a un origen o agrupación específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las denominaciones de origen y marcas colectivas-Superintendencia de Industria y Comercio, Artesanías de Colombia.</li> </ul>	Son herramientas de la propiedad intelectual que aportan al empoderamiento de las comunidades, el desarrollo de los territorios y el posicionamiento de sus productos diferenciados en los mercados.
Plataformas para acercar productores y consumidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agrofuturo.</li> <li>• Agromall.</li> <li>• Cultivando Futuro.</li> <li>• Comproagro.</li> <li>• Red de mercados agroecológicos.</li> </ul>	Plataformas tecnológicas o redes que buscan acercar a los productos con los consumidores de tal manera que se elimina la intermediación, mejorando las condiciones de comercialización vía precio.
Seguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banca integral de alimentos (Bancalimentos).</li> </ul>	Es una banca que recibe en consignación botellas, papel, ropa usada, vidrio, cartón, aceite, latas, plástico y residuos orgánicos, en cuentas de ahorros y retiros en efectivo para compra de alimentos, recargas, pago de servicios, insumos agropecuarios, etcétera. Esto promueve la seguridad alimentaria de 2.500 campesinos suscritos*.

\* Nominada a mejor iniciativa para la reducción de la pobreza. Tomado de [http://www.andi.com.co/evento\\_innovationland\\_2016/Documents/Presentaciones/PRESENTACION%20BANCALIMENTOS.pdf](http://www.andi.com.co/evento_innovationland_2016/Documents/Presentaciones/PRESENTACION%20BANCALIMENTOS.pdf)

Fuente: elaboración propia.

nidades y el estado participan conjuntamente en la producción de un bien o servicio o en la provisión de estos (Ostrom, 1990).

### Corporación Tierras para la Paz del Magdalena Medio (Cortipaz)

A mediados de la década de los sesenta, el cooperativismo, especialmente el de ahorro y crédito, en las provincias del sur del departamento de Santander recibió el impulso de la iglesia católica, gracias a “una propuesta de cambio para el sector rural, que era una tercera vía a las propuestas desarrollistas o de revolución armada” (Dávila, 2004: 20). Así, en 1964, por iniciativa del padre Ramón González Parra<sup>13</sup>, de la Pastoral Social, se creó Coopcentral, con el objetivo de brindar acceso al crédito a las comunidades campesinas. Como lo menciona Dávila (2004), esta se fue consolidando como una central de segundo piso, agrupando a otras cooperativas de la región.

Entre los años setenta y noventa, los violentos arremetieron en contra de las poblaciones del Magdalena medio. Durante los años setenta, en San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí confluyeron dos grupos guerrilleros –Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc)–, que serían combatidos por la lucha contrainsurgente de los paramilitares a partir de los ochenta. En este contexto, numerosos líderes sociales fueron asesinados, otros debieron marcharse y quienes decidieron quedarse dieron paso atrás (Plata y Figueroa, 2017). Buscando otras salidas al conflicto y a los cultivos ilícitos, en 1999 los líderes de Asocia-

ción de Productores de Cacao del Carmen de Chucurí (Aprocar) crearon la Corporación Tierra para la Paz del Magdalena Medio (Cortipaz), con el objetivo de dar acceso a la propiedad de la tierra a familias rurales y víctimas del desplazamiento mediante parcelaciones de fincas de gran extensión (Estrada, 2016).

Es así como Cortipaz ha sido reconocida como una reforma agraria campesina, dando soluciones a necesidades como:

el acceso y tenencia de la tierra y el acceso a recursos para el establecimiento de sistemas productivos en las mismas. El modelo es sencillo, la organización adquiere terrenos o rastrojos [de entre 20 y 200 hectáreas], los parcela en lotes de 5 hectáreas y se los vende a crédito al productor a precios que oscilan entre 5 y 8 millones de pesos; posteriormente involucra a estos nuevos propietarios en el establecimiento de proyectos productivos que son cofinanciados por la cooperación internacional, lo cual les permite jalonar recursos de crédito con otras entidades. Estas parcelas en un término de dos años, terminan cotizándose en más de 30 millones de pesos<sup>14</sup>.

A 2016, la Corporación había distribuido poco más de 2.000 hectáreas a 407 familias, gestionando un total de 482 créditos individuales con manejo asociativo, equivalentes a cerca de 4.600 millones de pesos (Estrada, 2016; Leibovich et al., 2017). Estas actividades las ha llevado a cabo en seis veredas ubicadas en El Carmen de Chucurí y San Vicente de Chucurí. Para asegurar el arraigo, la Corporación identifica a los beneficiarios por medio de una convocatoria pública y luego los entrevista. Una vez identificados, para la titulación, la Corporación se encarga de acompañar a los beneficiarios en la solicitud y gestión de los créditos que les permitirán comprar la tierra e instalar el proyecto productivo. Vale la pena insistir en que la Corporación acompaña a cada beneficiario en todo el ciclo del crédito, desde la solicitud hasta el pago total de este, así como garantizan

13 El padre Ramón González Parra ha sido cofundador de Coopcentral, de Comercoop, de las cooperativas de primer grado en las provincias de Santander, cofundador de Confecoop, de la emisora comunitaria La Cometa, de la Red de Radios Comunitarias Resander, del Instituto de Entrenamiento Cooperativo Indecol y de la Universidad Cooperativa de San Gil. Tomado de *Vanguardia Liberal*. “Habrà homenaje al padre Ramón González, impulsor del cooperativismo”. 12 de octubre de 2012. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/santander/guanenta/178317-habra-homenaje-al-padre-ramon-gonzalez-impulsor-del-cooperativismo>

14 *El Tiempo*. 26 de julio de 2009. “Mini-reforma agraria adelantan campesinos de Santander”. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5704279>

asistencia técnica y comercialización, y por su parte, los productores tienen como compromiso la siembra del proyecto productivo de cacao y el cumplimiento en el pago del crédito (Estrada, 2016).

A lo largo de toda esta historia, Cortipaz, como lo estipulan sus estatutos, ha velado porque los asociados puedan “desarrollar sus producciones agropecuarias para que mejoren la calidad y competitividad de sus productos y los inserte en sus correspondientes cadenas productivas [para que] obtenga un mayor valor agregado de los mismos”. Para ello, cuenta con un punto de compra de cacao seco, una planta de beneficio de cacao en baba, y brinda el acompañamiento técnico y comercial (Estrada, 2016). Esto lo ha podido realizar con el acompañamiento de la cooperación internacional, en particular de organizaciones como la Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (Koica) y la Fundación para el Desarrollo Swisscontact. Igualmente, ha contado con el apoyo de la Alcaldía de El Carmen de Chucurí, Gobernación de Santander y el Ministerio de Agricultura mediante los programas “Apoyo a alianzas productivas” y “Transformación productiva” (Leibovich et al., 2017). A la fecha, Cortipaz ha exportado 96 toneladas de cacao a países como Holanda, México y Estados Unidos.

Ahora bien, ¿qué tanto ha aportado esta experiencia a una mejor distribución de la tierra en El Carmen de Chucurí? ¿Cómo ha impactado la calidad de vida de los beneficiarios respecto a otros? Entendiendo que esta ha sido una intervención integral al dar: 1) acceso a la tierra a familias rurales vulnerables y víctimas; 2) facilitar la inclusión financiera; y 3) la instalación de proyectos productivos en cacao, vinculados al comercio nacional e internacional, un estudio juicioso en terreno debería permitirnos establecer si existen diferencias estadísticamente significativas entre estos beneficiarios y otros productores ubicados en la zona. Un ejercicio de esta naturaleza debería tener en cuenta también los efectos que han podido tener en la tenencia de la tierra el desarrollo de

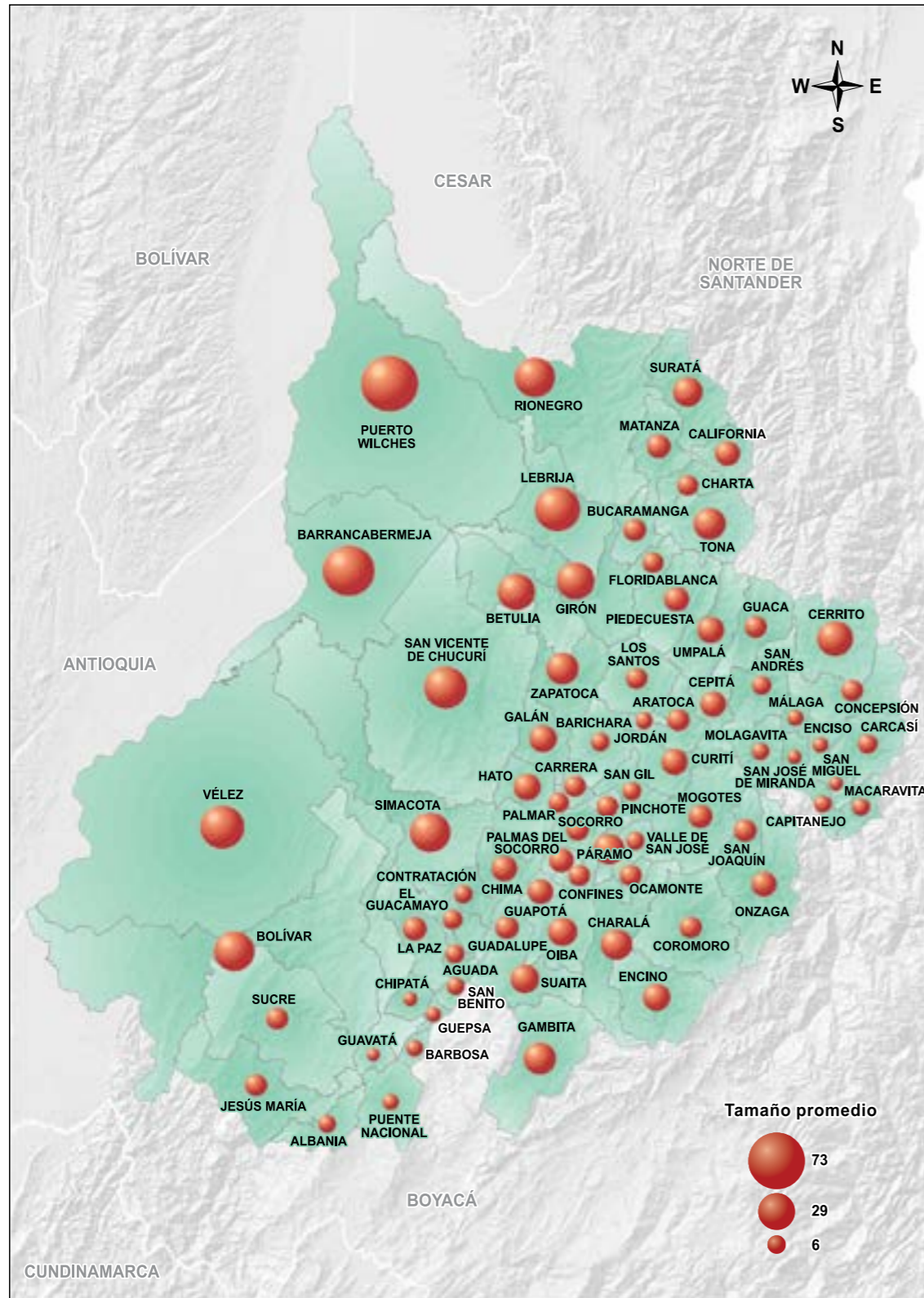
la hidroeléctrica –Hidrosogamoso–, la restitución de tierras, la producción cacaotera, la dinámica de herencia de la tierra, entre otros posibles factores. Al no contar con esta posibilidad, se tratará de aproximar la distribución de la tierra utilizando la información proveniente de los censos nacionales agropecuarios.

El área explotada pasó de 138.973,9 hectáreas en 1960 en San Vicente de Chucurí a 203.002 en 2014 en San Vicente y El Carmen de Chucurí –municipio que nació en 1986 y hacía parte de San Vicente de Chucurí–, y el número de unidades de producción agropecuaria (UPA) pasó de 3.336 a 10.280. Así, el área explotada aumentó casi 30% y las UPA 70%. Conviene mencionar que el total de familias beneficiadas por Cortipaz representa el 4% de las UPA censadas en 2014, un porcentaje no despreciable para un ejercicio de reforma agraria no estatal.

Ahora bien, si estudiamos la distribución espacial del tamaño promedio de las unidades de producción agropecuaria para los tres momentos del tiempo (mapas 8, 9 y 10) para los cuales contamos con información municipal de la tierra explotada, en San Vicente de Chucurí en 1960 el tamaño promedio fue de 41,7 hectáreas, y en 1970 de 45,76, mientras que en 2014 el promedio para San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí fue de 19,7 hectáreas. Si se observan separadamente, el promedio para el Carmen fue de 18,1 hectáreas y para San Vicente de 21.

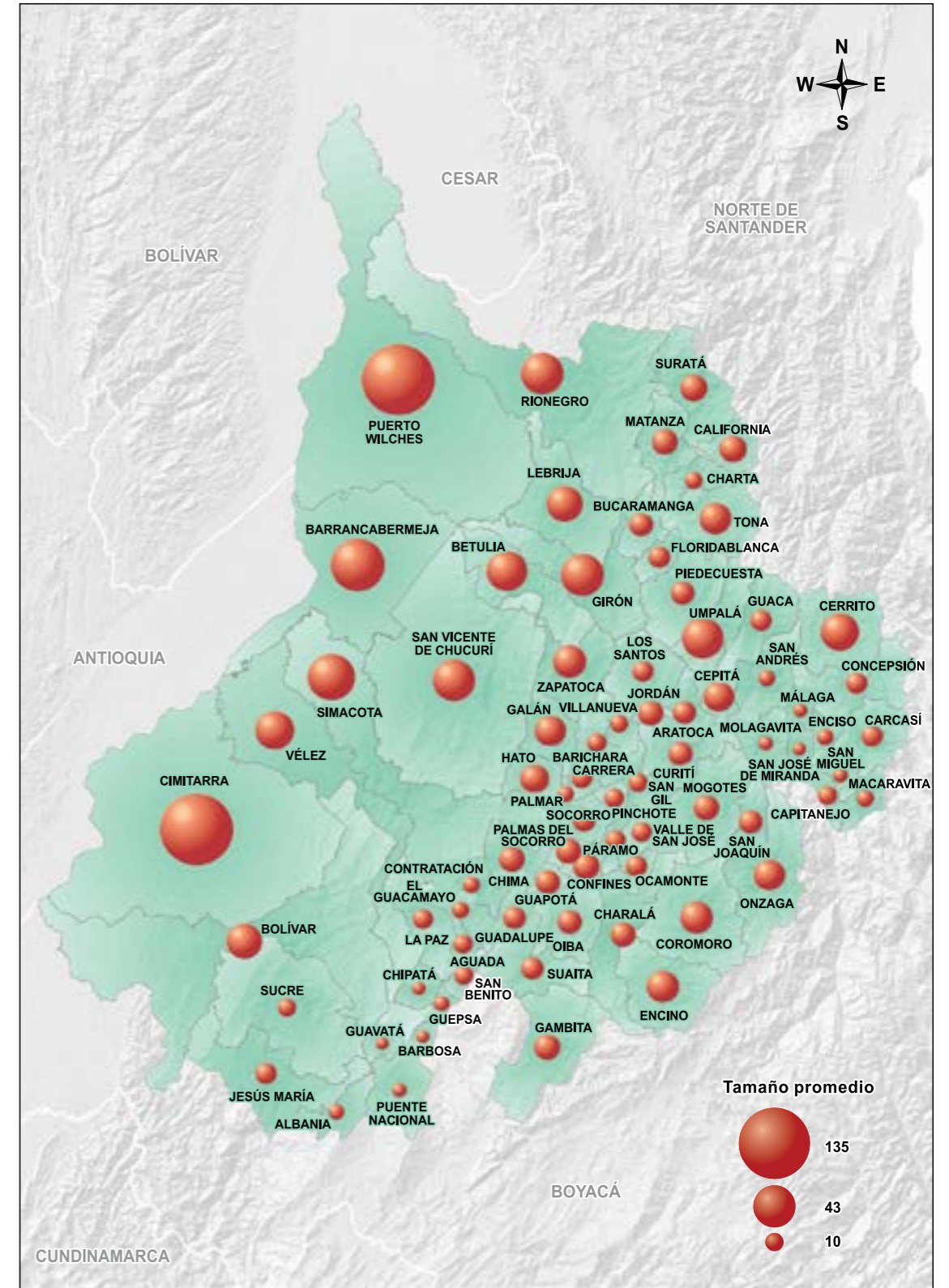
En cuanto a la autocorrelación espacial, es decir si los municipios con altos tamaños promedio de unidades de producción agropecuaria tienden a estar rodeados de municipios con altos tamaños promedio de unidades de producción agropecuaria, y viceversa, encontramos que esta es positiva y que en el mapa 11 se encuentran aglomeraciones de altos con altos en el corredor occidental del departamento de Santander. Como se esperaba, el aglomerado de altos con altos que inicia en el municipio de Cimitarra se interrumpe en San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, y vuelve a aparecer nuevamente al norte del departamento en los municipios de Puerto Wilches y Sabana de Torres.

Mapa 8. Tamaño promedio de las unidades de producción agropecuaria en Santander, 1960



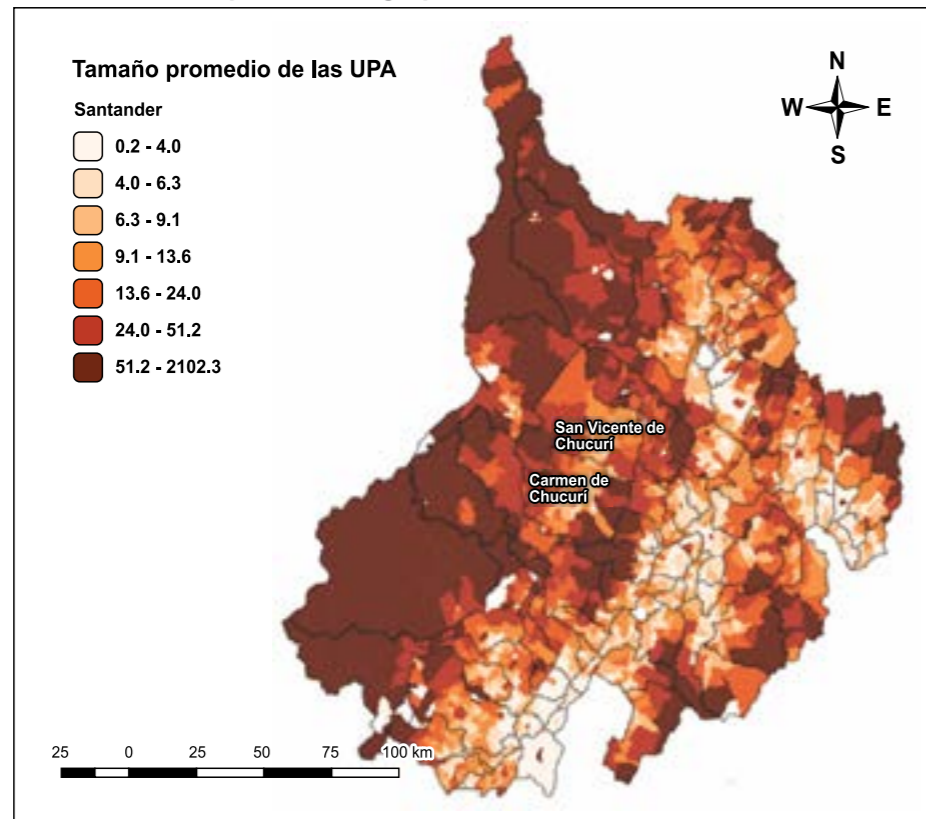
Fuente: Estrada y Velásquez, 2015.

Mapa 9. Tamaño promedio de las unidades de producción agropecuaria en Santander, 1970

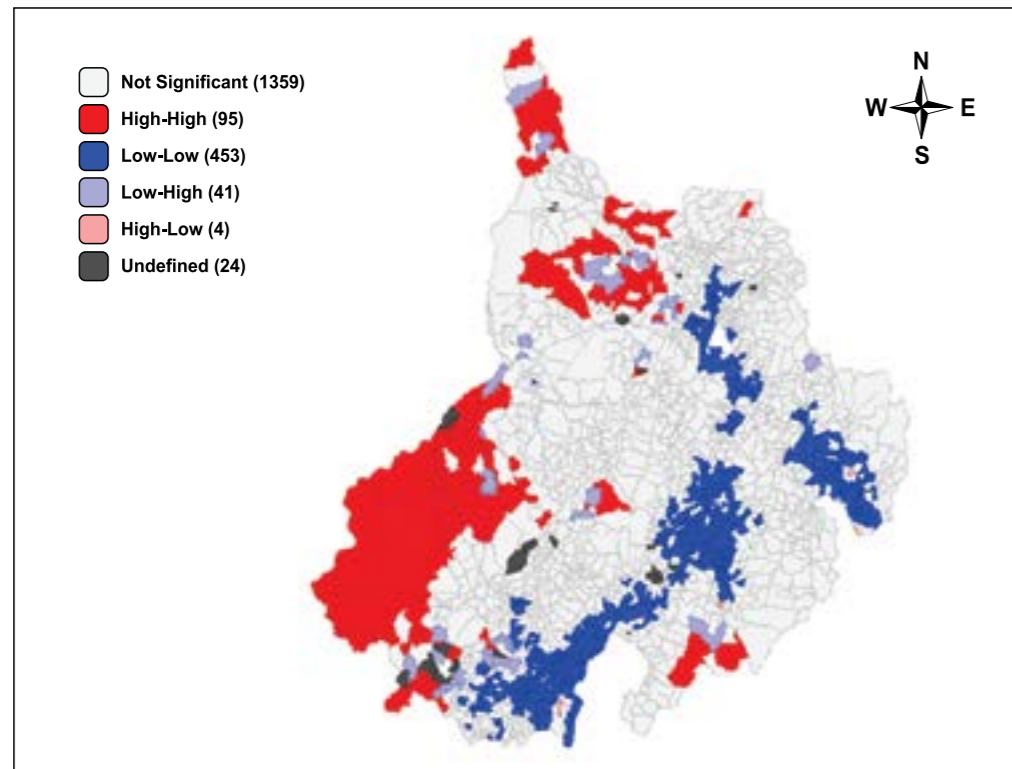


Fuente: Estrada y Velásquez, 2015.

Mapa 10. Mapa de cuantiles del tamaño promedio de las unidades de producción agropecuaria en Santander, 2014



Mapa 11. Concentraciones y atípicos espaciales para el tamaño promedio de las UPA



Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones y recomendaciones de política pública

- ♦ *Hablar de posconflicto es hablar de ruralidad.* Los territorios priorizados para focalizar los compromisos del Acuerdo de paz son mayormente rurales. Esto supone comprender la vulnerabilidad, las brechas e inequidad a la que estas poblaciones se enfrentan. Todos los indicadores de pobreza por ingresos, pobreza extrema, pobreza multidimensional, desigualdad por ingresos e informalidad revelan los grandes desafíos, más aún cuando la literatura internacional y regional ha mostrado las dificultades de lograr crecimiento económico en escenarios de desigualdad e informalidad.
- ♦ *Colombia es un país heterogéneo.* El análisis veredal y municipal de los diferentes indicadores estudiados muestra la necesidad de no conformarse con políticas públicas que se diseñan con agregados nacionales o departamentales. Es una gran oportunidad la que se crea con la planificación de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), al proponer su aplicación en regiones que no necesariamente corresponden a las divisiones político-administrativas tradicionales.
- ♦ *El territorio como escenario de construcción de políticas públicas para la paz.* El territorio es punto de partida para el diseño y la aplicación de las políticas públicas, pues es la mejor manera de dejar de lado las visiones sectoriales y crear espacios de participación/construcción con todos los actores que confluyen en ese territorio, este entendido como un “espacio social, cultural, económico y político con una cierta coherencia interna, fundado en una trama de relaciones entre personas y colectividades que se reconocen en él” (Ranaboldo y Porras, 2011), en donde este, como base del desarrollo rural, permite: “1) la transformación productiva [...] [con] el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos [...]; y 2) el desarrollo institucional [...] [que] tiene como

objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí, [y] entre ellos y los agentes externos relevantes” (Schejtman y Berdegue, 2004).

- ♦ *Economías rurales diversificadas.* Pensar el desarrollo productivo con enfoque territorial supone, primero, darle importancia a sectores invisibilizados dentro de las políticas actuales como son pesca, acuicultura, silvicultura, turismo, conservación, pago por servicios ambientales, artesanías. Esto no solo permitiría disminuir los conflictos de uso del suelo, tan afectados por la enorme cantidad de pastos, en detrimento de otros usos, sino también generar emprendimiento y empleabilidad en otros sectores, ofreciendo también alternativas a los cultivos ilícitos. Segundo, alcanzar la diversificación de las actividades económicas rurales supone que la compleja arquitectura institucional existente se coordine no solo para la focalización, sino también para la ejecución de las políticas que propendan a la diversificación de las economías rurales.
- ♦ *Volcar la mirada hacia los territorios y aprender de las experiencias innovadoras.* La Corporación Tierras para la Paz del Magdalena Medio (Cortipaz) ha desarrollado un importante proceso de reforma agraria campesina, mediante un modelo que facilita el acceso a la tierra y la instalación de cultivos de cacao, por medio de la solicitud y gestión de créditos agropecuarios. De esta manera, a la fecha han titulado poco más de 2.000 hectáreas a 407 familias, combinando: 1) el acceso formal a la propiedad privada rural; 2) el desarrollo productivo; y 3) la inclusión financiera. A la luz de estos aprendizajes, sería conveniente estudiar las estrategias que se está planteando la Autoridad Nacional de Tierras.
- ♦ Como Cortipaz hay numerosas experiencias en los territorios rurales colombianos que son fuente de inspiración para incorporar la dimensión territorial y la participación comunitaria en la política de desarrollo productivo. Para el (re)diseño de las políticas públicas encaminadas al desarrollo de los territorios sería muy valioso contar con ejerci-

cios constantes de identificación, sistematización y evaluación de estas experiencias, y así potenciar aquellas con mayores capacidades de dinamizar el desarrollo productivo y la equidad. Igualmente, resituar el diseño, implementación y evaluación de esta en los territorios permitiría también crear los mecanismos para co-administración y la co-producción entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

## Bibliografía

Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). "Conpes 3866 de 2016. Política nacional de desarrollo productivo". Conpes. Bogotá.

Dávila Ladrón de Guevara, R. 2004. "Innovación y éxito en la gerencia cooperativa. Casos exitosos de cooperativas rurales de ahorro y crédito". Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Recuperado de <http://www.javeriana.edu.co/ier/?idcategoria=90>

Decreto 893 del 28 de mayo 2017, "Por el cual se crean los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)". Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. 2014. "Definición de categorías de ruralidad". Misión para la transformación del campo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015ago6%20Documento%20de%20Ruralidad%20-%20DDRS-MTC.pdf>

Estrada, L. 2016. "Asociatividad para el desarrollo de los territorios rurales: una mirada más allá de la competitividad". En *Colombia: encrucijadas y Perspectivas. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo*. Konrad-Adenauer-Stiftung e Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/20997-1442-4-30.pdf>

Estrada, L. y M. Velásquez. 2015. "Los censos nacionales agropecuarios 1960 y 1970. Ejercicios departamentales y municipales para el estudio de la concentración de la tierra en el Huila y Santander". *Ib Revista de la información básica*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Bogotá

Fisher, E. y G. R. Rivas. 2013. "Desempeño macroeconómico, desigualdad, productividad y pobreza en América Latina y Panamá". FES América Central. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/10388.pdf>

Guataquí, J. C. 2016. "Clase media en Colombia: entre la movilidad y la vulnerabilidad". En *Colombia: encrucijadas y perspectivas. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo*. Konrad-Adenauer-Stiftung e Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Bogotá. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/20997-1442-4-30.pdf>

<http://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/5883/6168>

[http://www.bioculturaldiversityandterritory.org/documenti/44\\_300000176\\_informeespanolalta.pdf](http://www.bioculturaldiversityandterritory.org/documenti/44_300000176_informeespanolalta.pdf)

[http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1363093392schejtman\\_y\\_berdegue2004\\_desarrollo\\_territorial\\_rural\\_5\\_rimisp\\_CArdu-men.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArdu-men.pdf)

Leibovich, J., J. R. Aparicio, S. E. Botello y L. Estrada. 2017. "La asociatividad como estrategia para mejorar el bienestar de los pequeños productores rurales y sus familias. El crédito asociativo y cooperativo. Estudios de caso". CAF y Finagro. Borrador.

Moreno, S. L. y L. Estrada. 2014. "Análisis espacial de la pobreza multidimensional en Colombia a partir del Censo de Población de 2005". *Ib Revista de la información básica*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Bogotá.

Moya, A. 2016. "Programas para la reducción de la pobreza rural en Colombia: una evaluación de las sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción". En Jorge Higinio Maldonado et al. (comps.). *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Cede, Ediciones Uniandes. Bogotá. Recuperado de [https://economia.uniandes.edu.co/images/archivos/pdfs/Web\\_proyectos/Fida/Libro\\_sinergias\\_rurales.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/images/archivos/pdfs/Web_proyectos/Fida/Libro_sinergias_rurales.pdf)

Ocde. 2015. "Colombia: políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo". Serie *Políticas públicas*. Recuperado de <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>

----- . 2016. "Pesca y acuicultura en Colombia". Recuperado de [https://www.oecd.org/tad/fisheries/Fisheries\\_Colombia\\_SPA\\_rev.pdf](https://www.oecd.org/tad/fisheries/Fisheries_Colombia_SPA_rev.pdf)

Orozco, L. H., C. Forero y E. Wills. 2013. Inseguridad rural y asociatividad. Una investigación sobre violencia y formas organizativas en zonas de conflicto. Universidad de los Andes. Facultad de Administración.

Ostrom, E. 1990. *El gobierno de los bienes comunes*. Cambridge University Press.

Parques Nacionales Naturales de Colombia. 2014. "Evaluación del Programa de ecoturismo comunitario". Bogotá.

Plata, W. E. y H. H. Figueroa S. 2017. "Iglesia, resistencia pacífica y no violencia. La diócesis de Barrancabermeja, Colombia (1988-2005)". *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*. 22 (1).

Procasur. 2015. Territorios de aprendizaje: "Ordenamiento marino y pesca artesanal en el Pacífico norte del Chocó".

Ranaboldo, C. y C. Porras. 2011. *Valorizando nuestras riquezas bioculturales. Proyecto desarrollo territorial rural con identidad cultural (2005-2011)*. Quito.

Santa María, M., A. Rodríguez y A. M. Mujica. 2009. "Tendencias recientes en la creación de empleo en el sector rural en Colombia". *Colombia Poverty and Job Background Papers*. 2. World Bank. Washington. <http://documents.worldbank.org/curated/en/336141468027565516/Tendencias-recientes-en-la-creacion-de-empleo-en-el-sector-rural-en-Colombia>

Schejtman, A. y J. Berdegú. 2004. "Desarrollo territorial rural". Serie *Debates y Temas Rurales*. 1. RIMISP. Santiago-Chile.

Vanni, F. 2014. "The Role of Collective Action". Capítulo 2. En *Agriculture and Public Goods*. Springer Netherlands.



### **Acerca de la autora**

**Laura Estrada Arbeláez.** Consultora en desarrollo rural y gestión social. .

Correo electrónico [lau.estrada5@gmail.com](mailto:lau.estrada5@gmail.com)

### **Pie de imprenta**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

**[www.fes.org](http://www.fes.org)**

### **Para solicitar publicaciones:**

[saruy.tolosa@fescol.org.co](mailto:saruy.tolosa@fescol.org.co)

**Bogotá, septiembre de 2017**

**ISSN 2422-0663**

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.