

Bajo Cauca



incoder
instituto colombiano
de desarrollo rural



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Desarrollo humano en territorios rurales / Serie Cuadernos Semillero de Desarrollo Rural



Al servicio
de las personas
y las naciones

Bajo Cauca

Serie Cuadernos Semillero de Desarrollo Rural

Desarrollo humano en territorios rurales

Bajo Cauca

Serie Cuadernos Semillero de Desarrollo Rural

Desarrollo humano en territorios rurales

**COLECCIÓN CUADERNOS SEMILLERO
DE DESARROLLO RURAL 2014**

**BAJO CAUCA
DESARROLLO HUMANO EN TERRITORIOS RURALES**

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

© SDR 2014

ISBN: 978-958-8863-68-9

<http://www.co.undp.org>

Dirección: Avenida 82 No. 10- 62, piso 2

Teléfono: 4 88 90 00

Septiembre de 2014

Bogotá, Colombia

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD

REPRESENTACIÓN DE PAÍS

Fabrizio Hochschild
Representante Residente

Arnaud Peral
Director de País

Inka Mattila
Directora de País Adjunta

EQUIPO SEMILLERO DE DESARROLLO RURAL – PNUD

Absalón Machado
Director académico

Tania Guzmán Pardo
Coordinadora general

Irene Parra García
Investigadora asociada

Leonardo Lurduy
Profesional estadístico

Alejandra Ospina
Asistente administrativa y financiera



CUADERNO BAJO CAUCA. DESARROLLO HUMANO EN TERRITORIOS RURALES

Tania Guzmán Pardo
Coordinadora General

Carlos Iván Lopera
Coordinador territorial
Oficina del PNUD Antioquia

Gabriel Turriago
Coordinador territorial 2014
Oficina del PNUD Córdoba y Montes de María

Aldo Morales
Coordinador territorial 2011-2013
Oficina del PNUD Montes de María

Marcela Giraldo
Editora general

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

Antioquia
Fundación El Cinco
Jardín Hidrobotánico
Corporación Manapaz

Córdoba
Corporación Betancí
Corporación para el Desarrollo Social Comunitario – Corsoc
Fundación del Sinú

Marcela Giraldo
Editora general

Fernando Carretero Padilla
Revisión pruebas

Irene Parra García
Coordinadora editorial

Jesús Abad Colorado
Fotografía de carátula

Archivo PNUD
Fotografías interiores

Machete
Diseño y diagramación

Torreblanca AG
Impresión

Cítese como:

Cítese como: PNUD, 2014. *Bajo Cauca. Desarrollo humano en territorios rurales. Serie Cuadernos Semillero de Desarrollo Rural.* Bogotá: PNUD.

Este Cuaderno se hizo a partir del documento "Gestión territorial en Colombia, una experiencia de desarrollo rural", el cual fue la sistematización de la experiencia del Convenio "Modelo de gestión para el ordenamiento productivo y el desarrollo rural con enfoque territorial implementado en áreas priorizadas de la región del Bajo Cauca", suscrito entre Incodey y PNUD y ejecutado durante los años 2011 y 2012.

Ana María Echeverri
Rafael Echeverri
Susan Parra
Carlos Arturo Gutiérrez
Consultores

COOPERANTE

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
Internacional – USAID

Las opiniones expresadas en este Cuaderno son de exclusiva responsabilidad del equipo coordinador del Semillero de Desarrollo Rural y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como tampoco a las demás entidades que auspiciaron su elaboración.

	7	Presentación
	9	Introducción
1.	17	Reconocer el territorio
	19	Contextos y características
	22	Problemáticas identificadas
	23	El reconocimiento en la diferencia
	27	Visión del territorio
2.	33	Compromisos con el territorio
	35	Los pactos territoriales
	38	Estrategias de desarrollo rural
	43	La operatividad de los pactos territoriales
3.	47	Lineamientos de ordenamiento territorial
	49	Competencias territoriales
	58	El marco normativo
	61	Ordenamiento productivo, social y ambiental
4.	65	Alianzas sociales transformadoras
	67	Red de articulación para la gestión
	69	Mecanismos de articulación y coordinación
5.	75	Conclusiones
	77	El reto territorial para Colombia
	78	Razones para la esperanza: reforma rural transformadora
	85	Hacia un modelo institucional de ordenamiento y gestión territorial
	101	Referencias bibliográficas
	103	Glosario de siglas

Gestión territorial en Colombia

La intervención pública sobre las problemáticas de los territorios rurales en Colombia, y toda América Latina, ha sido, y es hoy, uno de los principales retos políticos, sociales, económicos y ambientales de la gestión pública. Con diferentes enfoques se ha buscado intervenir los territorios rurales, sin embargo la permanencia de los conflictos sociales y políticos, los altos niveles de pobreza y de marginalidad, las brechas de desigualdad e inequidad y la ineficiencia productiva y comercial, han abierto el debate para pensar en opciones más integrales, transversales y sistémicas. En este panorama, el enfoque territorial del desarrollo rural se presenta como un escenario propicio para buscar alternativas innovadoras de intervención. En la región del Bajo Cauca se realizó una importante experiencia con el objetivo de pensar el desarrollo rural desde una perspectiva territorial, con una gran movilización social, fortalecimiento comunitario y gestión de conocimiento.

Esta experiencia, surgida del convenio “Modelo de gestión para el ordenamiento productivo y el desarrollo rural con enfoque territorial implementado en áreas priorizadas de la región del Bajo Cauca”, entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), fue ejecutada entre los años 2011 y 2013 por socios locales en los territorios, con la participación de las comunidades de doce municipios, dejando aprendizajes para la gestión territorial en Colombia.

Equipo Semillero de Desarrollo Rural

Modelo de gestión para el desarrollo rural

Hablar del enfoque territorial del desarrollo rural en Colombia presume un reto importante. Las complejas realidades de la ruralidad en el país, la permanencia de la pobreza y la marginalidad en territorios altamente inequitativos y de alta concentración de tierra, la exclusión social y las pocas oportunidades de acceso a factores productivos que determinen rentas sociales de bienestar y calidad de vida para sus habitantes, hacen necesario pensar de manera muy cuidadosa en la forma de aplicar estrategias de desarrollo rural territorial que puedan permear estas dinámicas viciosas tradicionales.

Este reto fue asumido por el PNUD, propiciado desde la Subgerencia de Tierras Rurales del Incoder, y ejecutado por seis socios estratégicos locales en la región del Bajo Cauca, desde los departamentos de Antioquia y Córdoba.

A través del convenio de cooperación “Modelo de gestión para el ordenamiento productivo y el desarrollo rural con enfoque territorial implementado en áreas priorizadas de la región del Bajo Cauca”, las dos instituciones se dieron a la tarea de establecer lineamientos para diseñar un programa de desarrollo rural con enfoque territorial en doce municipios, buscando aspectos importantes e innovadores sobre la manera de asumir la intervención de las grandes y complejas problemáticas de esta zona estratégica para el país.

La consideración de esta región como territorio elegido no fue dejada al azar. La priorización de la misma, con una gran riqueza ambiental, social y cultural, una identidad fuerte en torno a la ruralidad y una potencialidad productiva y económica enorme, pero a la vez con niveles desproporcionados de pobreza e inequidad, con una historia teñida desde el conflicto armado y con una marcada ausencia e ineficacia institucional, pretendía, ante todo, responder a la lógica de búsqueda de una reforma rural transformadora que pudiera constituir territorios de posconflicto en paz y con inclusión social, formando parte, además, de la estrategia institucional del Incoder en relación con la identificación de áreas de desarrollo rural.

De acuerdo con los lineamientos propuestos desde el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 *Colombia rural. Razones para la esperanza*, se buscó determinar principios necesarios para el diseño de una propuesta de desarrollo rural con enfoque

territorial en la región. En este sentido se definieron parámetros sobre el enfoque territorial del desarrollo rural, principalmente en términos de la participación activa de los actores del territorio, la gestión del conocimiento en los territorios y el empoderamiento de la organización social de base, los que orientaron el espíritu de la experiencia y permitieron determinar la metodología con la que se realizaría el trabajo.

En la región se eligieron seis municipios del Bajo Cauca antioqueño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza, y seis municipios del sur de Córdoba, Ayapel, Buenavista, La Apartada, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré. Con la elección de los municipios que participarían de la experiencia, se tomó la decisión de trabajar con socios estratégicos locales que pudieran aportar el espíritu que se buscaba en la experiencia.

Estos socios son corporaciones y fundaciones con alta presencia territorial, con una legitimidad y credibilidad entre los pobladores de la región y con una amplia visión y conocimiento sobre las realidades complejas del territorio. Los socios estratégicos por tanto, tendrían la tarea de ejecutar los diferentes aspectos del convenio y trabajar directamente con los habitantes de la zona. Del lado antioqueño, se contó con el trabajo de la Fundación El Cinco, el Jardín Hidrobotánico Jorge Ignacio Hernández Camacho y la Corporación Manos de Amor y Paz (Manapaz); y desde el sur de Córdoba con la Fundación del Sinú, la Corporación para el Desarrollo Social Comunitario (Corsoc-Asvidas), y la Corporación Betanci.

La metodología planteada fue de gran riqueza para la experiencia y los planteamientos que surgieron de la misma en términos de enfoque territorial. Al priorizar actores locales no gubernamentales ni comunitarios pero cercanos a ambos, se consiguió una entrada privilegiada a las expectativas territoriales y se les dio a las comunidades un papel preponderante en la planeación estratégica de sus alternativas de desarrollo.

El esquema no fue exhaustivo, ni estuvo ausente de complicaciones. Se buscaba, por ejemplo, contar además de los actores sociales con los actores institucionales locales y regionales, lo que no resultó una tarea fácil. Las realidades propias de cada territorio, la ausencia o debilidad de la institucionalidad local y las dinámicas propias del conflicto no permitieron extender de manera general el proceso participativo. Pese a ello, la gran movilización local que se logró es admirable y crea un espacio privilegiado para pensar el desarrollo rural desde una nueva perspectiva para el país.

Diseñar una estrategia de desarrollo rural territorial implicó desglosar en componentes estratégicos los procesos necesarios para la misma y fueron de estos componentes los que se encargaron los socios locales. Principalmente se definió que la experiencia debía abarcar:

- Un diagnóstico participativo de la región, sus características físicas, ambientales, sociales y culturales, sus principales problemáticas.
- Un proceso de fortalecimiento organizacional tendiente a generar capacidades y habilidades para la formulación de proyectos de desarrollo social y ambiental, de la mano del fortalecimiento de los espacios de participación interinstitucional como los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR), los consejos seccionales de desarrollo agropecuario (Conseas) y las agencias de desarrollo económico local (ADEL), entre otros.
- El diseño de un programa de desarrollo rural con enfoque territorial para los territorios priorizados, en el cual se incluyera una propuesta de ordenamiento productivo, social y ambiental.
- El diseño de un modelo de gestión interinstitucional e intersectorial que determine los mecanismos de coordinación entre los actores presentes en el territorio.
- La formulación de proyectos productivos desde la concertación social y con el planteamiento de un esquema de acuerdos y alianzas que garanticen su puesta en marcha.

La participación de la comunidad en las diferentes instancias a las que fue invitada fue amplia y muy activa. El interés general por el desarrollo de la estrategia permitió establecer una conexión importante entre los factores que componen la realidad territorial, las expectativas sociales y las posibilidades de encontrar un camino articulado para el desarrollo territorial. La participación y el fortalecimiento social se dieron de la mano de dos procesos principales, las convocatorias abiertas a los habitantes y actores involucrados de cada territorio y municipio, así como a través de la representación de las juntas de acción comunal (JAC) y organizaciones y asociaciones comunitarias, productivas, sociales y de mujeres, principalmente.

Los documentos producto de esta experiencia permiten ver un proceso de planeación estratégica desde lo local significativo. El diagnóstico regional, las estrategias

sociales, ambientales, productivas e, incluso, políticas, los proyectos territoriales y los esquemas de articulación intersectorial presentan una propuesta diferente de desarrollo rural con enfoque territorial. Más importante aún, permite proponer un modelo de gestión territorial para pensar en políticas públicas de desarrollo rural para el país.

El enfoque territorial habla de un esquema de intervención de la ruralidad desde una perspectiva integral, multidisciplinaria y multisectorial, con una mirada transversal del territorio y sus dinámicas en los diferentes niveles territoriales. Se trata de un enfoque que pone su énfasis en el territorio, como unidad de gestión e intervención, reconociendo sus complejas interacciones, la forma como se moviliza y funciona desde sus realidades culturales, sociales, políticas, ambientales y económicas. Las políticas territoriales han abarcado, en la gran mayoría de casos, un conjunto amplio de intervenciones públicas a través de estrategias como el ordenamiento ambiental, el desarrollo regional y urbano, los procesos de ordenamiento territorial y la generación de institucionalidad territorial. En este marco de políticas territoriales, el desarrollo rural, al que se le asigna tradicionalmente un sentido sectorial, particularmente referido a la agricultura familiar, debe ser visto como componente natural de ellas, involucrándose en su sentido más amplio a la visión de un territorio con dinámicas complejas e interrelacionadas desde todos sus ámbitos, rurales y urbanos.

En este contexto surge la idea de un modelo de gestión territorial como expresión operativa del enfoque desde una perspectiva de políticas públicas. El modelo propone ante todo una forma de generar resultados e impactos diferentes y sostenibles, pone su capacidad innovadora en la medida de su potencial real de transformación de la realidad. Se expresa en cuatro componentes esenciales al momento de intervenir un territorio de manera transversal y coordinada, reconociendo su realidad específica, sus marcos institucionales y los esquemas que permitirán que la transformación sea efectiva.

La delimitación del territorio, los pactos territoriales, el ordenamiento territorial y la articulación institucional permiten establecer un esquema con el cual los territorios tienen un mapa de navegación para la aplicación de estrategias de desarrollo territorial. Un mapa que genere impactos transformadores sobre las dinámicas estructurales que actúan como barreras al desarrollo, particularmente en realidades como la de la ruralidad colombiana. Estos cuatro componentes del modelo tienen una relación directa e inequívoca con la dimensión político-institucional y requiere

de marcos normativos y arreglos institucionales sólidos que respalden su aplicación basada en el enfoque territorial.

La delimitación del territorio habla de la definición del territorio objeto de las políticas públicas. Un territorio delimitado dentro de un modelo de gestión territorial, como el que se propone, reconoce ser escenario de procesos históricos y dinámicas sociales, ambientales, económicas y políticas, expresa una identidad, adscripción y pertenencia con una especificidad cultural propia. En este sentido, se habla del reconocimiento de un territorio, no de su construcción, ya que los territorios se reconocen como tales cuando se incorporan como unidades de intervención, sea por su identidad cultural, su dependencia de factores ambientales o de procesos económicos.

Un territorio se reconoce, no se construye ni se crea. Un territorio se gestiona colectivamente. Reconocer el territorio habla entonces de delimitarlo para que se constituya en unidad de intervención. Pero es una delimitación no solo en términos físicos, geográficos o dinámicos, sino además es una delimitación en torno a una visión compartida, objetivos concretos y estratégicos que determinen impactos colectivos e integrales al conjunto territorial.

La delimitación por tanto debe contar con metas estratégicas que orienten la transformación que se busca conseguir con la intervención territorial. Este reconocimiento se da finalmente, por la referencia institucional que orienta la intervención, es necesario contar con una expresión institucional con poder y legitimidad para gestionar los componentes de desarrollo del territorio.

Los pactos territoriales aducen al reconocimiento o creación de acuerdos entre los actores del territorio. Es parte esencial de la gestión territorial, ya que busca establecer consensos territoriales entre los diferentes grupos de interés que interactúan en el territorio, cuyas relaciones están mediadas naturalmente por el conflicto de estos intereses. Es importante reconocer ese conflicto puesto que de la forma como se identifiquen, negocien y gestionen, determinan los modelos de actuación del colectivo, los que pueden ser destructivos o constructivos.

Este componente de la gestión se refiere, por tanto, a la expresión de la acción colectiva del territorio que dé legitimidad al proyecto territorial y que origine procesos de negociación, nunca terminados, en torno a las metas estratégicas del territorio. El esquema de pactos territoriales reconoce y legitima la participación de la organización social en la

planeación, formulación y gestión del desarrollo e impulsa el reconocimiento desde la institucionalidad a esos espacios de innovación social como aliados en las dinámicas propias del territorio.

La gestión territorial busca, desde este componente alcanzar un pacto territorial, que incluya una visión, diagnóstico, estrategia y acciones específicas de consenso, que se materialicen en proyectos estratégicos territoriales y lleguen a la formulación de presupuestos públicos por consenso, como expresión concreta de un proceso de negociación democrática.

El ordenamiento territorial se refiere al marco normativo que establece las competencias y la implementación de los principios de coordinación, subsidiariedad y organización de las responsabilidades de las unidades territoriales del país. Es ante todo el juego de reglas que permiten establecer desde cuál nivel territorial se alcanza el óptimo de la gestión de cada componente del desarrollo y cuáles son los mecanismos de articulación entre los mismos para lograr ese óptimo.

Se habla en esencia de la adscripción de las estrategias de desarrollo, en este caso rural, a los marcos normativos establecidos para su gestión, en cada uno de los niveles nacionales, regionales o locales, de tal manera que las intervenciones en el territorio se hagan de manera coordinada potencializando las capacidades y los recursos para dichas intervenciones.

En este componente es pertinente hablar de un proceso de ordenamiento subyacente al ordenamiento territorial de competencias y recursos a la luz de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, del ordenamiento físico espacial, a la luz de la ley que regula los planes de ordenamiento municipal, del ordenamiento ambiental, a la luz de la normatividad de áreas de protección y al ordenamiento de la propiedad del suelo, a la luz de la normatividad agraria.

El ordenamiento de la tierra y el uso del suelo están referidos a los modelos de apropiación y usos del suelo, como mecanismos de racionalización de la ocupación del espacio y de gobernanza en su administración. Este proceso de ordenación del territorio se constituye en elemento instrumental de la gestión territorial, necesario e históricamente determinante en el caso colombiano, mas no suficiente en la aplicación de las estrategias de desarrollo territorial rural.

Finalmente, *la articulación institucional* aborda los esquemas y mecanismos por

los cuales se realiza la coordinación de las políticas e intervenciones sectoriales en lo territorial. Es importante aclarar que la gestión territorial no sustituye la intervención sectorial, sino que la organiza en torno a las metas estratégicas del territorio y las gestiona para hacerlas más eficaces, mejorar su impacto, la calidad de su inversión y generar las sinergias apropiadas en los casos pertinentes. Los mecanismos de articulación y concurrencia en torno al desarrollo rural presentan un enorme desafío para la gestión pública, por cuanto un criterio definitorio de lo rural sigue siendo su dependencia de economías primarias, especialmente la agricultura y la minería.

Este componente de la gestión territorial, por tanto, busca establecer el mejor escenario en el cual se pueda articular y coordinar la intervención de manera interinstitucional e intersectorial y define en cabeza de quién está el impulso a la gestión del territorio, lo cual supera las dimensiones y alcances de las carteras sectoriales, y se refiere a la convocatoria a todos los actores con injerencia en el desarrollo rural de los territorios para que las intervenciones se realicen de manera concurrente, articulada, sinérgica y evitando ser redundante.

La gestión territorial desde este componente implica una estrategia desde lo local, a través de que sus actores se involucren, y una adecuación de las políticas sectoriales desde lo central para que se disponga de estructuras, reglas de operación y modelos institucionales que hagan posible la concurrencia en el desarrollo.

La experiencia en el Bajo Cauca tiene elementos importantes para proponer este modelo de gestión territorial, tanto por todos los resultados que se obtuvieron, como por los aprendizajes que dejó un complejo proceso de aproximación a la realidad local de estos territorios.

Los aciertos y los vacíos de esta experiencia son de incalculable valor para pensar un marco amplio de desarrollo rural para Colombia, en momentos en los cuales es vital generar espacios innovadores que permitan salidas estratégicas a las grandes problemáticas de los habitantes rurales de nuestro país.





Reconocer el territorio | 1



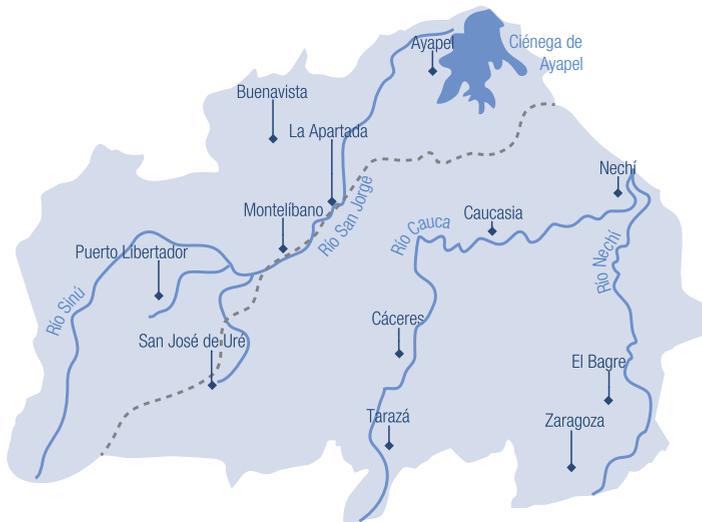
Contexto y características

El primer componente de un modelo de gestión territorial, como ya se vio, se refiere al reconocimiento del territorio como tal, la identificación del espacio, el paisaje y sus construcciones sociales, culturales y económicas como unidad de intervención pública. Este reconocimiento del territorio es el punto de partida.

Esta experiencia, parte de un diagnóstico participativo realizado en territorios del Bajo Cauca antioqueño y el sur de Córdoba, en el cual se identificaron las características geográficas, culturales y socioeconómicas más sobresalientes, así como los problemas y las prioridades más representativas para sus habitantes. Este diagnóstico es el que reconoce en primera instancia al territorio y delimita sus condiciones, lo que marca el camino para el diseño de un modelo de gestión territorial¹ (**mapa 1**).

El Bajo Cauca como región está conformado por territorios del sur de Córdoba y el Bajo Cauca antioqueño, que tienen características comunes, así como particularidades culturales, sociales y económicas propias.

Mapa 1. Bajo Cauca. Mapa delimitación del territorio



Fuente: elaboración propia.

1 Las principales fuentes de información son: Fundación el Cinco (2013), Jardín Hidrobotánico (2013) y Corsov-Asvidas (2013).

Tabla 1. Bajo Cauca. Población y superficie

Municipio	Superficie (Km ²)	Población total		Distribución población	
		Cantidad	%	Cabecera	Resto
Ayapel	1 929	49 248	9,91	25 273	23 975
Buenavista	847	21 082	4,24	8 004	13 078
La Apartada	268	14 666	2,95	12 438	2 228
Monelibano	1 282	77 770	15,65	61 022	16 748
Puerto Libertador	2 062	44 694	8,99	18 181	26 513
San José de Uré (*)	518	10 664	2,15	5 226	5 438
Total sur de Córdoba	6 906	218 124	43,90	130 144	87 980
Cáceres	1 996	34 865	7,02	7 938	26 927
Caucasia	1 058	101 788	20,48	84 830	16 958
El Bagre	1 951	48 568	9,77	25 798	22 770
Nechí	925	24 703	4,97	13 004	11 699
Tarazá	1 578	39 257	7,90	23 750	15 507
Zaragoza	1 077	29 614	5,96	13 543	16 071
Total Bajo Cauca antioqueño	8 585	278 795	56,10	168 863	109 932
Total región	15 491	496 919	100,00	299 007	197 912

(*) El municipio San José de Uré es el de más reciente creación (2008), por lo que los datos de área y población no son tan precisos.

Fuente: Convenio PNUD-Incoder, 2013.

El sur de Córdoba nace en el Nudo de Paramillo, entre los departamentos de Antioquia y Córdoba, delimitado en gran medida por el río San Jorge. Constituido por seis municipios: Ayapel, Buenavista, La Apartada, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré, que tienen una historia compartida y unas particularidades dadas por la base ambiental sobre la que se han ido asentando sus habitantes. Comprende un área total de 6906 km², que corresponde al 29% del total del departamento de Córdoba. Cuenta con 218.124 habitantes (tabla 1), de los cuales el 60% habita en las cabeceras municipales, es decir 130.144² y según el índice de ruralidad promedio de la región, la mayor parte de la población habita en zonas rurales (64,6%)³.

- 2 Datos del Censo 2005 elaborado por el DANE, con proyecciones a 2013 (tomado del "Diagnóstico rural territorial participativo del sur de Córdoba" (Corsov-Asvidas).
- 3 El índice de ruralidad propuesto por PNUD en el Informe de Desarrollo Humano 2011 *Colombia rural, razones para la esperanza*, tiene una escala de medida de 0 a 100 y sirve para identificar qué tan rural es un municipio frente a los demás. Considera la densidad demográfica (menor de 150 habitantes por km²) y la distancia a los centros poblados (más de una hora de transporte para llegar a una ciudad que supere los cien mil habitantes).

Tabla 2. Bajo Cauca. Indicadores sociales

Municipio	Principales indicadores sociales	
	NBI	ICVR
Municipios sur de Córdoba		
Ayapel	61,34	42,04
Buenavista	58,71	48,35
La Apartada	55,50	50,58
Montelíbano	55,04	48,92
Puerto Libertador	62,17	46,88
San José de Uré	75,27	0,00
Promedio sur de Córdoba	61,34	
Municipios Bajo Cauca antioqueño		
Cáceres	66,81	55,27
Caucasia	52,41	71,85
El Bagre	50,75	63,30
Nechí	68,13	52,74
Tarazá	61,97	62,88
Zaragoza	64,30	58,14
Promedio Bajo Cauca antioqueño	60,73	

Fuente: Convenio PNUD-Incoder, 2012.

El Bajo Cauca antioqueño, por su parte, es una de las nueve subregiones de Antioquia, y representa el 13,5% del total de la superficie del departamento, con 8485 km². Está integrado por seis municipios: Cáceres, Caucasia y Tarazá, ubicados en la franja del río Cauca en los límites con el sur de los departamentos de Córdoba y Sucre; y los municipios de El Bagre, Nechí y Zaragoza, ubicados en la franja del río Nechí. Se encuentra ubicado en la cordillera Central y es, además, el territorio con más áreas de bosques del departamento de Antioquia, especialmente en los municipios de Cáceres, Nechí y Zaragoza. Tiene más de treinta corregimientos y 268 veredas.

Allí coexisten territorios negros, indígenas y campesinos, con sus propias cosmovisiones, formas de relación, organización sionatural y desarrollos propios. En el sur de Córdoba conviven también grupos indígenas (etnias emberá y zenú) y afrodescendientes, especialmente en la zona alta del río San Jorge, poblaciones que han configurado un entramado de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, que le otorgan un carácter multidimensional a la región.

Las actividades económicas preponderantes en el Bajo Cauca antioqueño están asociadas a sus amplios y diversos recursos biofísicos, que permiten el desarrollo agrícola, la piscicultura, la producción pecuaria con ganado, búfalos y otras especies; los productos forestales, la explotación minera, los servicios especializados y el ecoturismo. En el sur de Córdoba sobresalen la producción agrícola y pecuaria, la explotación minera (grande, artesanal e ilegal) y la pesca artesanal.

A pesar de la riqueza en recursos naturales, el Bajo Cauca es una de las regiones que presenta los indicadores de pobreza y miseria más preocupantes en el país. En el sur de Córdoba el promedio de necesidades básicas insatisfechas (NBI) es del 61,34% y en el Bajo Cauca es del 59%, y en ambos casos supera los promedios nacional (36,6%) y departamental (59,56% en Córdoba y 23% en Antioquia). La gran parte de la población en situación de pobreza habita en zonas rurales. Es una de las regiones con menor índice de calidad de vida (ICV)⁴. Por ejemplo, para el año 2011, la medición del sur de Córdoba es de 47,35%, por debajo del índice del país (60,7%) y del mínimo permitido por la Constitución Política que es del 67% (tabla 2).

La experiencia en esta región, parte de un diagnóstico participativo realizado en territorios del Bajo Cauca antioqueño y el sur de Córdoba, en el cual se identificaron las características geográficas, culturales y socioeconómicas más sobresalientes, así como los problemas y las prioridades más representativas para sus habitantes.

Problemáticas identificadas

El territorio enfrenta problemáticas complejas, acentuadas y persistentes, que tienen raíces históricas y estructurales. Al analizar los problemas identificados por los actores que participaron en el proceso de caracterización del territorio, se identificaron aquellos que son comunes en las dinámicas ambientales, socioculturales, económicas y político-institucionales, las cuales se describen en la tabla 3.

4

El índice de calidad de vida cuantifica las condiciones de vivienda, servicios públicos, educación, salud, cuidado del menor, fuerza de trabajo, ingresos y gastos del hogar.

El reconocimiento en la diferencia

En el caso del Bajo Cauca, el territorio se reconoce como una región con características similares, problemáticas comunes y factores de identidad hacia sus construcciones sociales y culturales, sus patrones étnicos y la dependencia de las fuentes hídricas. Esta identidad que permite delimitar el territorio y establecerlo como unidad de gestión requiere, a la vez, de un importante esfuerzo de reconocimiento de las heterogeneidades propias de cada espacio.

Este reconocimiento de los elementos comunes, así como sus heterogeneidades, es particularmente pertinente en este caso, ya que permite contar con las herramientas necesarias para establecer las potencialidades territoriales y orientar las estrategias haciendo énfasis en cada uno de estos aspectos. Es la realidad potenciada del territorio, la apropiación de sus dinámicas y un mecanismo de articulación importante en el modelo de gestión territorial.

Una de las principales características comunes en los territorios del sur de Córdoba y el Bajo Cauca antioqueño es, por un lado, la construcción de un sistema social y económico alrededor de las fuentes hídricas (cuenca del río San Jorge en el sur de Córdoba y los ríos Cauca y Nechí en Antioquia), que además de ser parte de un patrimonio ambiental de gran importancia para el país, ha influido en la actividad productiva de sus habitantes y el uso del suelo.

Tal como se presenta en el documento de estudios previos del Incoder y PNUD, el Bajo Cauca es:

Un territorio complejo con la expresión particular de factores geográficos, sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales, que originan y explican la coexistencia de diversos conflictos (...). Un territorio con una gran riqueza natural y amplia disposición de recursos, pero afectado de manera dramática por la pobreza y violencia, en parte explicadas por su condición histórica de territorio de enclaves económicos (PNUD e Incoder, 2011).

La riqueza de recursos naturales, sumada a la geomorfología del territorio y su ubicación geoestratégica, la convierten en una región con gran potencial competitivo y con valores agregados que motivan el deseo de usufructo y control de diferentes actores, tanto legales como ilegales. No obstante, es una de las regiones

Tabla 3. Bajo Cauca. Principales problemáticas identificadas

Dimensión ambiental	
<p>Afectación a los recursos naturales (agua, aire, suelo, ecosistemas, biodiversidad, paisaje) por inapropiadas prácticas antrópicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación de fuentes hídricas y su consecuente disminución de calidad para consumo, debido a la sedimentación causada por las actividades agropecuarias con uso intensivo de agroquímicos, la deforestación, la explotación minera, la inadecuada disposición de residuos sólidos y por los vertimientos de aguas residuales. • Afectación del suelo por el manejo inadecuado de las actividades pecuarias y mineras, además, por la contaminación con glifosfato para la erradicación de cultivos ilícitos. • Procesos erosivos y movimientos en masa por el sobrepastoreo y la falta de cobertura vegetal. • Explotación inadecuada de los recursos naturales que afectan el patrimonio ambiental. • Utilización y sobreutilización de las tierras y de los recursos naturales.
<p>Insuficientes e ineficientes sistemas de servicios públicos y saneamiento básico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit del sistema de saneamiento básico especialmente en las áreas rurales. • Bajos niveles de cobertura de servicios públicos como luz, acueducto, alcantarillado, manejo y recolección de residuos sólidos. • Manejo inadecuado de residuos, disposición en las fuentes hídricas de estériles (escombros, cascajo, entre otros), de residuos especiales (llantas, colchones, muebles viejos, entre otros) y demás desechos generados en las viviendas, ocasionando contaminación de suelo, aire, y agua por las prácticas inadecuadas de quemas, enterramiento y disposición en cauces de agua.
Dimensión económica y productiva	
<p>Inequidad en la tenencia de la tierra</p> <p>Difícil acceso a los factores productivos, capital y tecnología</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleo y poca generación de ingresos. • Debilidad en la infraestructura de soporte adecuada para el desarrollo de cadenas productivas, lo que obstaculiza la competitividad de la subregión. • Informalidad en la tenencia de la tierra, afectando la estructura social agraria y propiciando conflictos de orden político y social. • Escasos recursos naturales para ser aprovechados económicamente y asegurar, además, la seguridad alimentaria. • Alto índice de la economía ilegal que incide en la inseguridad y la pérdida competitiva del territorio. • Conflictos en el uso y la explotación del suelo y de los recursos naturales, en contravía del desarrollo de actividades productivas sostenibles. • Presencia de renglones y actividades económicas ilegales e informales, con el correlato de altos niveles de desempleo, empleo informal y subempleo.

(Continúa)

(Continuación)

Dimensión sociocultural	
Inequidad y vulnerabilidad social	<ul style="list-style-type: none"> • Inadecuadas condiciones del hábitat y la vivienda. • Baja cobertura y calidad de los servicios de agua, saneamiento, salud, educación e información, esenciales para el desarrollo. • Fragmentación, vulnerabilidad y exclusión social en el territorio, principalmente mujeres, niños y adolescentes por causa de la violencia, el conflicto armado y el desplazamiento forzado. • Altos índices de violencia e ilegalidad. • Desarraigo territorial, social, cultural y bajos niveles de identidad de la población.
Dimensión político-institucional	
Débil gobernabilidad y legitimidad política	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción, clientelismo y malos manejos de los recursos públicos, que han debilitado la legitimidad y la eficiencia de la administración pública. • Inseguridad y pérdida de confianza en la administración pública. • Poca capacidad técnica de las organizaciones sociales y debilidad en el ejercicio de los derechos fundamentales. • Ausencia del Estado en cumplimiento de sus funciones. • Bajos niveles de participación existente en las comunidades rurales y la desarticulación de los gobiernos con los sectores social y comunitario.
Principales efectos	<ul style="list-style-type: none"> • Agotamiento de los recursos naturales • Afectación al ecosistema y al patrimonio ambiental (páramos, nacimientos de agua, cuencas de ríos, áreas de protección natural y biodiversidad de flora y fauna). • Problemas de salud pública. • Riesgos de desastres por inundaciones y avalanchas. • Aumento de la pobreza y la inequidad social. • Aumento de la informalidad y la ilegalidad, la violencia y la inseguridad en la región.

Fuente: elaboración propia.

más pobres del país, afectada además, por la violencia y los conflictos sociales y ambientales que se han generado alrededor de las actividades productivas, el uso del suelo y la concentración de la propiedad de la tierra, desde hace varios años.

Los elementos diferenciadores están determinados en gran medida por la construcción histórica de la interacción institucional que ha producido diferentes patrones de apropiación de las realidades complejas de cada territorio. La memoria institucional que forma parte de la identidad de cada territorio habla de diferentes procesos de relación entre las comunidades y las instituciones, lo que ha permeado de manera distinta el cómo se percibe el territorio mismo. Aunque existen patrones de poblamiento y estructuras

Tabla 4. Bajo Cauca. Metas estratégicas para el territorio

Componente visión	Meta estratégica	Indicadores estratégicos
Territorio de vida y paz	Aumento en la seguridad y la convivencia pacífica	<ul style="list-style-type: none"> Disminución del número de casos de violencia.
Equidad y justicia	<p>Establecimiento de mecanismos para promover la equidad y la justicia social</p> <p>Aumento en las oportunidades para hombres y mujeres</p>	<ul style="list-style-type: none"> Disminución del porcentaje de población viviendo bajo la línea de la pobreza. Disminución de la tasa de desempleo. Relación del salario promedio femenino-salario promedio masculino.
Oportunidades educativas	Aumento en la cobertura y mejora de la calidad en educación	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de escolarización a nivel primario o secundario completo. Tasa de alfabetismo de adultos. Disminuida la deserción escolar (%). Aumentada la cobertura y el acceso a la educación técnica o superior.
Sostenibilidad ambiental	Mejora en el equilibrio de la oferta natural con la ocupación productiva	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de recuperación de suelos. Porcentaje de superficie destinada a la protección del ecosistema y la biodiversidad. Control para evitar-controlar-mitigar el vertimiento de residuos contaminantes en fuentes hídricas. Disminución del nivel de contaminación atmosférica. Disminución uso de fertilizantes y pesticidas en la agricultura. Mejoramiento de la gestión integral de residuos.
Acceso a la propiedad de tierras aptas y factores de producción	Mejora en el acceso a la propiedad de tierras aptas y factores de producción	<ul style="list-style-type: none"> Superficie de suelo habitacional por persona. Porcentaje de adjudicación o titulación de tierras.
Infraestructura y servicios sociales	<p>Mejora en la infraestructura y la cobertura de servicios públicos básicos</p> <p>Mejoras en la calidad, el acceso y la cobertura a los servicios de salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de la población con cobertura de servicios de saneamiento básico, agua potable y energía eléctrica en los hogares. Disminución de la morbilidad materno-infantil. Porcentaje de la cobertura en atención primaria en salud (promoción y prevención).

(Continúa)

(Continuación)

Componente visión	Meta estratégica	Indicadores estratégicos
Reconocimiento grupos étnicos	Reconocimiento de la diversidad étnica presente en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la tasa de empleo de población étnica. • Aumento de ingresos per cápita de población étnica.
Institucionalidad eficiente	Mejora en la eficiencia y la transparencia de la institucionalidad para el desarrollo rural	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la capacidad de la gestión pública local • Indicadores de eficiencia en la gestión pública
Participación ciudadana	Establecimiento de mecanismos de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Instancias de participación ciudadana legitimadas. • Capacidad de cogestión del desarrollo social de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Fuente: elaboración propia.

familiares similares, hay identificaciones culturales, en especial étnicas, que han producido algunas particularidades, también entre ambos territorios.

Por ejemplo en Brasil se ha propuesto una política a partir del reconocimiento de los llamados *territorios de ciudadanía*, de carácter supramunicipal a partir de los cuales se definieron una serie de unidades territoriales conformadas por cerca de quince municipios cada una, a partir de un importante proceso de negociación con los actores comunitarios, públicos y privados de todos los Estados. En la actualidad, los territorios de ciudadanía integran 2500 municipios en 160 territorios reconocidos con base en la identidad territorial y el reconocimiento de derechos y articulación de zonas rurales como urbanas.

Visión del territorio

Otro elemento central en la delimitación del territorio es el establecimiento de una visión y la definición de un camino para conseguirla. En la experiencia de los departamentos de Córdoba y Antioquia se realizó este ejercicio de construcción de una visión compartida entre los actores sociales a largo plazo, un camino para realizar las transformaciones estructurales que requiere el territorio y hacerlas sostenibles en el tiempo. El sueño establecido por la gran movilización territorial apunta a un territorio de convivencia, inclusión y cohesión social. El gran sueño para el territorio fue definido así:

En veinte años la región será un territorio de vida y paz. Seguro, fuerte y basado en un desarrollo humano integral. Un territorio con equidad y justicia, generador de una estructura productiva socialmente equitativa y ecológicamente sustentable. Con oportunidades de educación, acceso a la propiedad de tierras aptas y a los factores de producción. Con infraestructura y servicios sociales, con inclusión y cohesión social. El Bajo Cauca será un territorio de reconocimiento de grupos étnicos y diversidad cultural, con una fuerte participación comunitaria y una institucionalidad eficiente y equitativa (Fundación del Sinú, 2013: 20).

Esta visión, además de representar el sueño de esperanza para los pobladores del territorio, habla de una misión que reconoce el territorio como una unidad de gestión y que orienta la estrategia de intervención que se plantea. En este sentido, en la experiencia se determinó una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial como el camino priorizado, la cual igualmente se trabajó de manera participativa con los habitantes de los territorios.

El desarrollo rural con enfoque territorial permitirá transformar el territorio hacia la sostenibilidad, la competitividad, la inclusión social y la equidad, superando la pobreza e indigencia y con una gobernabilidad fuerte que garantice los derechos de todas y todos los habitantes. Será un medio para generar la participación activa de los actores sociales, públicos y privados, valorizando la identidad cultural y las potencialidades del territorio, dar vigencia al Estado social de derecho y garantizar la conservación, recuperación y manejo adecuado de los suelos y demás recursos naturales, renovables y no renovables (Jardín Hidrobotánico, 2013: 208).

La importancia de determinar una visión y una misión para el territorio radica en la posibilidad de establecer metas estratégicas para el mismo, que se constituyen además en principios orientadores de la intervención territorial y que permiten definir, a su vez, un sistema de indicadores de seguimiento de los procesos de desarrollo que se realicen. Indicadores en torno a la visión misma del territorio, más allá de los sistemas de seguimiento de cada proyecto que se determine como estratégico. Es un ciclo que permite precisar los mismos proyectos y al mismo tiempo articularlos con un objetivo macro.

Para el Bajo Cauca esas metas estratégicas se traducen de la manera como se recogen en la **tabla 4**.





Compromisos con el territorio | 2.



Los pactos territoriales

El establecimiento de pactos territoriales es fundamental para la gestión territorial, ya que garantiza la sostenibilidad del modelo y establece los compromisos que cada actor asume con el desarrollo. El Proyecto de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial definido para la región del Bajo Cauca, buscó constituirse en una estrategia integral que superara los límites geográficos y económicos tradicionales de las estrategias de intervención pública. Esta estrategia se constituyó a partir de un proceso participativo promovido en aras de diseñar y gestionar alternativas de desarrollo, orientadas, principalmente, a la recuperación socioproductiva, en particular de familias en situación de vulnerabilidad, pequeños productores rurales o beneficiarios de reforma agraria, e impulsar una política de desarrollo humano sostenible.

En el proceso de construcción de alianzas y compromisos en la región del Bajo Cauca, participaron actores sociales, comunitarios y sectoriales, con quienes se identificaron elementos diagnósticos, estrategias para el modelo de desarrollo rural con enfoque territorial y en algunos municipios, se promovieron acciones de fortalecimiento institucional y reactivación de espacios organizativos-participativos, así como la formulación de perfiles de proyectos estratégicos orientados a la concreción de la propuesta de desarrollo territorial.

En una primera fase, denominada *alistamiento*, se realizó la incorporación y el aprestamiento de los socios estratégicos (tabla 5), así como la socialización del proyecto en los municipios que forman parte de los territorios del Bajo Cauca antioqueño (Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza) y del sur de Córdoba (Ayapel, Buenavista, La Apartada, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré).

En el sur de Córdoba se realizaron en total quince talleres en los municipios, con la participación de 527 personas en total.

En el Bajo Cauca antioqueño se realizaron talleres diagnósticos en las cabeceras municipales y se contó con la participación de 844 personas en total, 490 hombres y 354 mujeres, quienes acompañaron el proceso en talleres, jornadas temáticas y el encuentro de revisión y retroalimentación.

Tabla 5. Bajo Cauca. Socios estratégicos territoriales

Bajo Cauca antioqueño	Sur de Córdoba
Fundación El Cinco	Corporación para el Desarrollo Social Comunitario (Corsoc-Asvidas)
Fundación Jardín Hidrobotánico	Fundación del Sinú
Corporación Manapaz	Corporación Betancí

Fuente: elaboración propia.

La socialización se orientó a fomentar la participación de los sectores presentes en el territorio (gremiales, gubernamentales, políticos y sociales) y de grupos poblacionales en situación de más vulnerabilidad (mujeres, campesinos, indígenas y afrocolombianos). En el proceso de socialización realizado en el sur de Córdoba, por ejemplo, participaron representantes de organizaciones sociales (de víctimas, productores, mujeres, afrodescendientes, indígenas, culturales), organizaciones comunitarias (juntas de acción comunal), instituciones (concejos municipales de desarrollo rural, CMDR, y Policía Nacional, alcaldías, Gobernación, secretarías) y otras entidades como PNUD, Incoder, ICA, Banco Agrario Colombiano e Instituto Municipal de Deportes y Recreación (Corporación Betancí, 2013: 8).

En una segunda fase, denominada *diagnóstica*, fundamentada en un enfoque participativo, se realizó la caracterización de los actores vinculados a los procesos de desarrollo rural de cada uno de los municipios, la identificación de los principales obstáculos para el desarrollo rural, las potencialidades con que cuenta el territorio para contrarrestarlos y las posibles rutas para su implementación. Este proceso posibilita además del conocimiento del territorio y de los actores locales como determinantes para construir propuestas colectivas, el reconocimiento de la diversidad y de las particularidades de cada uno de los territorios.

En cuanto a la metodología se utilizaron herramientas propuestas por el diagnóstico rápido participativo (conocido inicialmente como diagnóstico rural participativo), articulando a ellas la investigación y el análisis de fuentes secundarias. Se realizaron *talleres* en cada uno de los municipios con líderes, organizaciones y actores de las instancias de participación para analizar el territorio y reconocer sus problemas y potencialidades históricas; *encuentros subregionales*, que buscaron validar los primeros hallazgos del diagnóstico de manera transversal; y *encuentros temáticos*, que enfatizaron la mirada

en los problemas o centros de interés estratégicos del territorio y la población. Además, *talleres* para la caracterización y el mapeo de actores presentes en los territorios y el análisis de cooperación en el ámbito del desarrollo rural.

Los talleres de diagnóstico se realizaron sobre las cuatro dimensiones del desarrollo: productiva y económica, política e institucional, ambiental, y social y cultural. Además, se tuvieron en cuenta los enfoques planteados por el proyecto desde su formulación: equidad de género, desarrollo de capacidades, territorial y derechos humanos.

En el sur de Córdoba se realizaron en total quince talleres en los municipios, con la participación de 527 personas en total, representantes de: alcaldías municipales, unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (Umata), comunidades campesinas, negras, afrodescendientes e indígenas, gremios y asociaciones de productores, organizaciones de la sociedad civil y juntas de acción comunal, entre otras.

En el Bajo Cauca antioqueño se realizaron talleres diagnósticos en las cabeceras municipales y se contó con la participación de 844 personas en total, 490 hombres y 354 mujeres, quienes acompañaron el proceso en talleres, jornadas temáticas y el encuentro de revisión y retroalimentación. En estas jornadas participaron líderes comunitarios, referentes de organizaciones sociales y productivas, asociaciones productivas (mineros, asociaciones de cacaoteros y caucheros de distintos corregimientos, entre otros sectores productivos), comunidades indígenas, funcionarios municipales de alcaldías, unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (Umata), Gobernación de Antioquia, Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) y la Universidad de Antioquia, entre otras.



En el proceso de construcción de alianzas y compromisos en la región del Bajo Cauca, participaron actores sociales, comunitarios y sectoriales, con quienes se identificaron elementos diagnósticos, estrategias para el modelo de desarrollo rural con enfoque territorial y en algunos municipios, se promovieron acciones de fortalecimiento institucional y reactivación de espacios organizativos-participativos, así como la formulación de perfiles de proyectos estratégicos orientados a la concreción de la propuesta de desarrollo territorial.



En algunos municipios, el conflicto armado, la conflictividad social y política, las afectaciones por inundaciones, el mal estado de las vías, los riesgos de emergencia por invierno y la amenaza de avalanchas, condicionaron la participación, el tiempo y la movilidad de los participantes a las jornadas.

Y, por último, en una tercera fase, denominada *planeación estratégica*, se contempló la construcción, concertada con los actores del territorio, de una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial, la formulación de propuestas de ordenamiento productivo, social y ambiental, y la identificación de perfiles de proyectos estratégicos que favorezcan la ejecución de la propuesta de desarrollo. En este proceso se realizaron talleres participativos, mesas de trabajo y reuniones plenarios para la formulación y la selección de escenarios, la construcción de la visión compartida del territorio y la identificación de alternativas para el uso del suelo (priorización de sectores de acuerdo con la vocación del territorio).

Los resultados de estas jornadas permitieron definir las estrategias de desarrollo rural (dimensiones, objetivos y acciones), la formulación de perfiles de proyectos orientados a dinamizar la concreción de dichas estrategias y la construcción de propuestas de ordenamiento productivo ajustadas a los procedimientos de la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo del Incoder (zonas de desarrollo empresarial, de reserva campesina o de desarrollo rural).

Estrategias de desarrollo rural

A partir del reconocimiento del diagnóstico participativo y la visión del territorio, tanto en el Bajo Cauca antioqueño como en el sur de Córdoba, se identificaron líneas estratégicas fundamentales que determinan el mapa general para la gestión territorial y el lineamiento de proyectos estratégicos territoriales.

La definición de estrategias partió de la percepción del río como eje articulador (económico, social y cultural) de la región. De manera especial, el río es visto como principal fuente de vida y alimentación de los pobladores ribereños, medio de navegación, de comunicación y de conexión con otros espacios del territorio. Se identificaron las potencialidades de la región, la riqueza natural y cultural del territorio: reservas naturales-recurso agua, recursos minerales, extensión territorial,

ubicación geográfica, terrenos aptos para la diversificación productiva de los suelos y el asentamiento de distintos grupos poblacionales: comunidades negras, indígenas y mestizos campesinos-colonos.

Desde esta visión, se supera la lógica de los límites geográficos y se establecen elementos integradores entre los territorios de la región. Este reconocimiento apunta a la consecución de un objetivo común, la idea del desarrollo articulado a la necesidad de “un territorio en paz en el que se pueda permanecer, haya tierra para trabajar y donde se valore la labor del campesino” (tomado de documento Corporación Manapaz, 2013).

El acceso y la tenencia de tierra (problema de legalización) es una problemática prioritaria para la región. En los talleres se hizo evidente la preocupación ante la falta de tierras y la tardanza de los proceso de legalización y titulación de predios. La conflictividad por el uso del suelo y su impacto en el desarrollo económico y social de la región están asociados a la inversión social y rural, la vocación agrícola de los suelos y la falta de diversificación de los productos, el impacto ambiental: zonas degradadas, sedimentación del río y demás fuentes de agua, y la deforestación de flora y fauna.

La participación de los actores territoriales fue fundamental en el establecimiento del acuerdo por el territorio. Los espacios que se abrieron para el debate y la planeación, en los cuales se trabajaron conjuntamente la formulación y selección de escenarios, la construcción de la visión del territorio, la definición de estrategias de desarrollo rural y las alternativas para el ordenamiento del suelo, permitieron asumir el desarrollo desde una perspectiva compartida, en la cual las comunidades tenían mucho para aportar y podían definir intervenciones. Las convocatorias se realizaron a partir de los listados elaborados en los talleres de diagnóstico y el mapeo de actores, en coordinación con los enlaces municipales de las oficinas de banco de proyectos, Secretaría de Desarrollo Económico y Agroindustrial y las Umata.

La orientación de este acuerdo estuvo centrada en partir de la problemática priorizada de la región y la proposición, antes que la reivindicación, lo cual es fundamental en el desarrollo de un modelo de gestión territorial, ya que permite dimensionar la realidad y buscar soluciones que articulen y orienten la oferta de la intervención pública. Una de las preguntas orientadoras del proceso refleja este sentido hacia la propuesta; “¿cómo convertir todos aquellos recursos naturales, físi-

cos, humanos, económicos, sociales, culturales en oportunidades para transformar las actuales situaciones de pobreza, violencia y desplazamiento que se vive en el territorio?” (PNUD e Incoder, 2011).

La forma como se desarrolló el trabajo, determinó dos tipos de estrategias para la región, de acuerdo con las particularidades de cada territorio. En el caso del Bajo Cauca antioqueño, se identificaron perfiles de proyectos productivos y agroecológicos

Tabla 6. Bajo Cauca antioqueño. Síntesis de las estrategias y perfiles de proyectos

Núcleos estratégicos productivos y complementarios de articulación institucional	Perfiles de proyectos
Agua: eje estructurante de los territorios	Agua-vida articulador de los territorios: plan participativo de ordenación ambiental-hídrica del territorio (...).
Comer es primero: soberanía alimentaria de calidad y común para el campo y la ciudad	Red prosoberanía alimentaria, semillas de identidad: orientada a fomentar la agroecología, a partir de saberes ancestrales y la protección de semillas nativas.
	Encadenamiento piscícola y pesquero: dar vida a la cadena productiva piscícola y pesquera del territorio.
	Encadenamiento ganadero: el objetivo es mejorar la producción y la productividad de los ganaderos pymes de la subregión mediante una asistencia técnica integral.
Respuestas integrales frente a la minería	Encadenamiento minero, forestal, agroindustrial y vivienda: mejorar las condiciones productivas, la convivencia y la paz en la subregión a través de la innovación y la reconversión productiva.
Estrategias subregionales frente a los cultivos ilícitos	Capacitación de sangradores de caucho: desarrollo de capacidades locales en la recolección del caucho.
Articulación del tejido social para la convivencia y la reconstrucción de confianza y credibilidad	Mujeres rurales, semilla, vida y territorio del Bajo Cauca, una razón más para la esperanza: se basa en el fortalecimiento de una escuela de acompañamiento móvil rural.
	Colectivo de comunicaciones por el derecho a la tierra: red de socialización sobre temáticas de tenencia, desconcentración y legalización de las tierras del territorio.
	ParqueSoft Cauca: red de conocimiento, ciencia y tecnología.

Fuente: elaboración propia.



La definición de estrategias partió de la percepción del río como eje articulador (económico, social y cultural) de la región. De manera especial, el río es visto como principal fuente de vida y alimentación de los pobladores ribereños, medio de navegación, de comunicación y de conexión con otros espacios del territorio. Se identificaron las potencialidades de la región, la riqueza natural y cultural del territorio: reservas naturales y recurso agua, recursos minerales, extensión territorial, ubicación geográfica, terrenos aptos para la diversificación productiva de los suelos y el asentamiento de distintos grupos poblacionales: comunidades negras, indígenas y mestizos campesinos-colonos.



que apuntan a la diversificación de la economía a través de la variedad de cultivos y el aseguramiento de cadenas que garanticen su comercialización. Se identificaron tierras aptas para todo tipo de cultivos (yuca, plátano, ñame, maíz, arroz, canela y ajonjolí), y para la producción de agrocombustibles, oportunidades para la minería sostenible y la diversificación de proyectos productivos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores, a la seguridad alimentaria de la población y la recuperación de suelos afectados por la minería mediante la siembra de *Acacia Magnium*, la cual a diferencia de las especies endémicas, tiene la posibilidad de recuperar suelos áridos. La propuesta del modelo de desarrollo rural con enfoque territorial del Bajo Cauca antioqueño propone los núcleos estratégicos y proyectos prioritarios como se observa en la **tabla 6**.

En el caso del territorio del sur de Córdoba, las líneas estratégicas sobre las cuales se basa el esquema de articulación territorial están orientadas en términos de dimensiones según las problemáticas priorizadas del territorio, como se condensa en la **tabla 7**.

Tabla 7. Sur de Córdoba. Líneas estratégicas para el desarrollo rural integral

Dimensión	Estrategia	Líneas de acción
Ambiental	Ordenamiento social para el acceso y distribución de la tierra y la propiedad	Actualización del catastro rural de cada municipio.
		Inventario, delimitación, adjudicación y formalización de baldíos.
		Negociación, adquisición y distribución de tierras saneadas y aptas dentro de la frontera agrícola.
		Formalización de la propiedad de la tierra de pobladores rurales.
		Apoyo a los procesos de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011 o también conocida como Ley de Víctimas.
	Transformación ambiental hacia la sostenibilidad: gestión ambiental del territorio, para equilibrar la oferta natural con la ocupación productiva	Mecanismos de cogestión para la recuperación del territorio y la reorientación de la inversión ambiental por parte de las empresas.
		Construcción de obras de ingeniería para mitigar el riesgo de inundaciones.
		Gestión integral de los residuos sólidos, industriales y contaminantes.
		Educación ambiental para la conservación y uso racional de los recursos naturales.
		Fortalecimiento de capacidades de comunidades para la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.
Dimensión	Estrategia	Líneas de acción
Económica	Transformación económica hacia la superación de la pobreza rural y la competitividad del territorio	Mejoramiento de la infraestructura productiva de la región.
		Acceso a tecnología, información y servicios financieros por parte de los pobladores rurales.
		Acceso a tecnología, información y servicios financieros por parte de los pobladores rurales.
		Promoción de encadenamientos productivos competitivos y asociativos.
		Plan de abastecimiento alimentario de centros urbanos, articulado con la producción agropecuaria rural.
		Impulso de otras actividades económicas no agropecuarias, como empresas relacionadas con el turismo rural y cultural.
		Mejora del acceso a la educación superior y formación para el trabajo, dirigido principalmente a jóvenes y mujeres.
		Gestión del conocimiento, transferencia de tecnología y suministro de información.

(Continúa)

(Continuación)

Dimensión	Estrategia	Líneas de acción
Sociocultural	Transformación social hacia la equidad que contribuyan a mejorar las condiciones de vulnerabilidad, inclusión y equidad social	Organización y fortalecimiento de espacios de articulación y cooperación público-privada territorial.
		Sensibilización sobre problemática de género, establecimiento de servicios jurídicos y atención psicosocial para las mujeres víctimas por la violencia.
		Procesos de seguridad alimentaria (banco de semillas, herramientas y acceso a tierras).
		Procesos de seguridad alimentaria (banco de semillas, herramientas y acceso a tierras).
		Alianzas público-privadas para fortalecer la cobertura y la calidad de los servicios de salud.
Dimensión	Estrategia	Líneas de acción
Político institucional	Transformación política hacia la gobernabilidad y presencia del Estado en el territorio	Pacto territorial multisectorial por el desarrollo del sur de Córdoba.
		Articulación institucional para la implementación de la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial.
		Definición de estrategias para asignación de recursos a comunidades.
		Renovación de liderazgos comunitarios con participación de jóvenes.
		Fortalecimiento y empoderamiento de la ciudadanía juvenil.
		Fortalecimiento institucional para el control ciudadano, la participación política y la gestión del desarrollo territorial.

Fuente: elaboración propia.

La operatividad de los pactos territoriales

Definir un modelo de gestión territorial como el que se está proponiendo desde la experiencia del Bajo Cauca requiere como medida esencial definir un marco que opere los acuerdos, articule a los actores y, principalmente, determine una serie de proyectos estratégicos territoriales que gestionen la intervención institucional y aplique los principios de coordinación, subsidiaridad y organización de los recursos necesarios para su ejecución, y en el contexto macro, para la efectiva transformación de la realidad rural de los territorios.

Desde esta experiencia, se estableció que el marco para gestionar los proyectos parte de los mecanismos de interlocución y articulación interinstitucional, en

los cuales se fortalece por un lado la capacidad de negociación, consenso y planeación de las organizaciones sociales comunitarias, y por otro, se abren espacios en los cuales se debatan, definan, formulen y gestionen proyectos estratégicos territoriales. Estos últimos, entendidos como los que articulen en su propuesta estrategias transversales a las dimensiones del desarrollo, coordinen la intervención de las instituciones y busquen responder a las grandes problemáticas priorizadas de los territorios.

Reconocer el territorio y su realidad, determinar los marcos sobre los cuales se ordenará y operará, definir los mecanismos para la intervención y establecer un acuerdo por el desarrollo, se traduce en una serie de proyectos puntuales. El modelo de gestión territorial por tanto tiene su expresión operativa y pragmática en torno al diseño de estos proyectos estratégicos territoriales.

El proceso de planificación en el marco de la gestión territorial, deriva, como se ha visto en varios países de América Latina, en estrategias movilizadoras que gestionan las diferentes intervenciones sectoriales en torno a proyectos estratégicos territoriales. Tal es el caso de los planes de desarrollo municipal en México o de los proyectos estructurales de los territorios de ciudadanía en Brasil. Se busca que estos proyectos transversales conduzcan a estrategias macro en términos de inversión en bienes públicos y tengan un fuerte impacto territorial.

Dadas las características y los alcances de la experiencia del Bajo Cauca no se llegó a la instancia de definir los proyectos más allá de sus perfiles estructurales, y es parte del reto de este ejercicio: poder continuar con esta caracterización para que las estrategias definidas por consenso y el pacto por el territorio puedan abrir posibilidades de esperanza para esta región.

Desde cada territorio se definieron proyectos transversales que dan cuenta de la priorización que se hizo en el proceso participativo, del lado del Bajo Cauca antioqueño en torno a los ejes de desarrollo para el territorio, y por su parte, desde el sur de Córdoba, a sus metas estratégicas. Como se ve en la **tabla 8**, estos proyectos tienen una importante solidez en el modelo de gestión territorial, ya que son producto de una movilización, una visión y un pacto que requiere ser ampliado al compromiso de más actores.

Tabla 8. Bajo Cauca. Perfiles de proyectos transversales para el desarrollo rural

Bajo Cauca antioqueño		Sur de Córdoba	
Ejes de desarrollo	Proyectos	Metas estratégicas	Proyectos
Convivencia y reconstrucción de confianza	Mujeres rurales: Semilla, vida y territorio Colectivo de comunicaciones por el derecho a la tierra Red de conocimiento, ciencia y tecnología	Territorio en paz y seguro	Convivencia y equidad
		Equidad y justicia	
		Reconocimiento de grupos étnicos	
Seguridad alimentaria	Red pro soberanía alimentaria Encadenamiento piscícola y pesquero. Encadenamiento ganadero.	Oportunidades educativas	Acceso a bienes públicos sociales (salud, saneamiento, nutrición, conectividad, cultura, recreación, inversión en capital humano y seguridad social).
		Infraestructura y servicios sociales	
Agua	Agua-vida articulador de los territorios.	Sostenibilidad ambiental	Recuperación, conservación y uso sostenible de ecosistemas estratégicos.
Articulación económica	Encadenamiento minero, forestal, agroindustrial y vivienda.	Acceso a la propiedad de tierras aptas y factores de producción	Tierra y acceso a bienes públicos productivos (vías, energía, comunicaciones, infraestructura de adecuación de tierras).
Reconstrucción productiva	Estrategias subregionales frente a los cultivos ilícitos: capacitación de sangradores de caucho.	Institucionalidad eficiente	Acuerdo institucional para el desarrollo.
		Participación ciudadana	

Fuente: elaboración propia.







Competencias territoriales

El segundo componente del modelo de gestión territorial se refiere a los marcos normativos que referencian los niveles y la capacidad de intervención de los diferentes actores presentes en el territorio en torno a las estrategias de desarrollo rural con enfoque territorial que se plantean para la región.

Los marcos de intervención están orientados desde las competencias territoriales y los referentes normativos que estructuran la gestión pública, la participación social y la negociación privada. No es posible pensar en un modelo de gestión territorial sin tener en cuenta el papel que le corresponde a cada actor que interviene en el territorio ni aquellos referentes normativos existentes en los marcos legislativos del país.

Priorizar los actores, su organización social y las capacidades locales fueron las estrategias privilegiadas en la experiencia del Bajo Cauca. El fortalecimiento de la participación como mecanismo de cogestión es central para el modelo de gestión territorial, ya que es en las comunidades rurales en las que radica el conocimiento de las dinámicas del territorio, son ellos los que interactúan permanentemente con los procesos sociales, económicos y culturales, ejes estructurales del desarrollo territorial. Este trabajo se realizó de manera generalizada en los municipios participantes, la movilización fue notoria y se contó con la presencia de todos los actores territoriales. Pese a ser un gran esfuerzo, la participación de los actores institucionales y privados no fue tan constante ni exhaustiva como se hubiera deseado.

Para el modelo de gestión territorial es fundamental ubicar el lugar que le corresponde a cada actor, social, público y privado con relación al territorio. Las competencias territoriales determinan, no solo la capacidad de intervención, sino la intención, poder y recursos disponibles de cada institución para contribuir al desarrollo de los proyectos territoriales. En el Bajo Cauca, se establecieron



Los Planes de Ordenamiento Territorial del país están inscritos en el régimen de planeación y ordenamiento, que buscan establecer parámetros de funcionamiento en torno a las estrategias de largo plazo para el aprovechamiento y uso del suelo, clasificación y delimitación de diversos tipos de zonas; conceptualmente son la base de la planeación municipal.



los perfiles institucionales que determinan las funciones institucionales en referencia a las estrategias de desarrollo rural. A partir de allí, se hace necesario establecer directamente en el territorio las capacidades y debilidades de éstas, para poder determinar los parámetros en los cuales se establecen los esquemas de trabajo intersectorial.

Conocer, no solo lo que corresponde a cada institución por su función sino, la realidad de su gestión particular en el territorio, permite diseñar estrategias de fortalecimiento de la intervención desde el modelo de gestión territorial y visibilizar los mecanismos de coordinación, subsidiariedad y organización de dichas responsabilidades.

Dados los alcances de la experiencia, las competencias territoriales están medidas desde lo funcional, en cada uno de los territorios. Es claro, que las instituciones de los niveles nacionales e internacionales tienen el mismo nivel de injerencia en la región, dadas las características delimitadas del territorio, sus problemáticas y estrategias. Los niveles regionales y locales mantienen particularidades propias de la división departamental de esta región (**tablas 9 y 10**).

Tabla 9. Bajo Cauca. Competencias territoriales y perfiles funcionales niveles centrales

Nivel	Institución	Perfil
Internacional y global	Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	Apoyar la implementación y monitoreo de una estrategia integral y sostenible de reducción de cultivos ilícitos y promoción del desarrollo alternativo en Colombia, para el fomento de la cultura de la legalidad, desarrollando dos estrategias: familias guardabosques y poserradicación.
	Agencia de Estados Unidos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Usaid) Chemonics (ONG)	Contribuir a la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques, atendiendo las políticas contra el calentamiento global, desarrolladas por el gobierno latinoamericano, con su Programa Biodiversidad-Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación +Bioredd. Su acción se financia con recursos de Usaid y el operador es Chemonics. Acompañar la legalización y la formalización de unidades mineras (meta sesenta minas en un año), la reforestación (seiscientas hectáreas reforestadas, priorizando las cuencas hidrográficas) y la recuperación de áreas degradadas por minería y reducción en 20% del uso de mercurio (parte de una línea base desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Onudi).
	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Promover el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la gobernabilidad democrática, el Estado de derecho y la construcción de la paz. Promover el debate público sobre desarrollo rural en Colombia. Estimular la generación e intercambio de conocimientos entre comunidades académicas y sectores sociales sobre la realidad rural del país. Fortalecer las capacidades de las autoridades públicas que contribuyan a la inclusión, equidad y sostenibilidad. Promover el empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil y las poblaciones vulnerables del sector.
	Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad)	Apoyar un modelo de desarrollo sustentable, fundado en el goce efectivo de los derechos humanos de todas y todos, que garantice mecanismos efectivos de redistribución de la riqueza y justicia intergeneracional en el que tengan cabida con equidad diversos grupos sociales, étnicos y cultura.
	Caritas Felices	Proporcionar a los niños marginados y a sus familias la autonomía necesaria para alcanzar la plenitud ciudadana y el progreso social, económico, cultural y espiritual, para poder crear así unas bases sólidas que garanticen su desarrollo humano equitativo y sostenible. Desarrollar programas de sensibilización, educación e integración de niños y niñas migrantes.
	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)	Dirigir y coordinar la acción internacional para proteger y resolver los problemas de los refugiados en todo el mundo. Salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados. Garantizar que todos puedan ejercer el derecho a solicitar asilo y encontrar refugio seguro en otro Estado, por integración local o reasentamiento.
	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	Ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles. Reducir la pobreza rural. Fomentar sistemas agrícolas y alimentarios integradores y eficientes.

(Continúa)

(Continuación)

Nivel	Institución	Perfil
Nacional	Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT)	Consolidar territorios para la superación del conflicto armado y los cultivos ilícitos. Forma parte del sector de inclusión social y la reconciliación, liderado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Enmarcar el enfoque en tres pilares fundamentales: la institucionalización del territorio, la participación ciudadana y buen gobierno y la integración regional, todo esto fundamentado en la seguridad territorial.
	Programa Nacional Colombia Responde (Gobierno nacional y Usaid)	Implementar la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial (PNCRT) en las regiones focalizadas, con el apoyo de la cooperación internacional (Usaid). Trabajar en forma colectiva con múltiples actores y en coordinación con los gobiernos locales y regionales para establecer un estado sostenible de paz y seguridad, a través de la implementación de la PNCRT en las regiones focalizadas. Enfocar los proyectos que se acompañan desde el programa con los siguientes componentes: infraestructura, productivo, capital social, fortalecimiento institucional, apoyo en la formalización de la tenencia de la tierra, titulación de bienes públicos, acceso a servicios financieros.
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Formular las políticas para el desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Orientar y dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, y en general de las áreas rurales del país. Presentar los planes y programas del sector que deban ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo.
	Ministerio del Medio Ambiente	Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos. Apoyar a los demás ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible. Y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.
	Ministerio de Minas y Energía	Formular y adoptar políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y energéticos para contribuir al desarrollo económico y social del país. Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales. Liderar la participación del gobierno en entidades, organizaciones y asociaciones internacionales dedicadas a la integración y cooperación en materia minero-energética.
	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Intervenir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, mediante la formación profesional.

(Continúa)

(Continuación)

Nivel	Institución	Perfil
Nacional	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	<p>Formular, ejecutar, hacer seguimiento y evaluar resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de otras políticas del Gobierno nacional con los ministerios, departamentos administrativos y entidades territoriales.</p> <p>Coordinar y apoyar la planeación de corto, mediano y largo plazos de los sectores, que orienten la definición de políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión, entre otros los provenientes del presupuesto general de la nación y el Sistema General de Regalías.</p> <p>Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.</p> <p>Distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones y hacer monitoreo a la ejecución del componente de propósito general.</p>
	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	<p>Liderar los procesos de coordinación intersectoriales que posibiliten la integración de las acciones institucionales en el medio rural y suscribir convenios interinstitucionales que articulen las intervenciones de las instituciones públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Coordinar el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino-subsistema de adquisición y adjudicación de tierras regional y local, para la definición de programas de desarrollo agropecuario sostenible que permitan a los actores rurales la identificación de oportunidades productivas y la concertación de las inversiones requeridas.</p> <p>Promover la consolidación económica y social de las áreas de desarrollo rural, mediante programas de desarrollo productivo agropecuario, forestal y pesquero de propósito común que permitan atender realidades específicas de las comunidades rurales y étnicas, en consonancia con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y en cumplimiento del plan anual de inversiones aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).</p> <p>Financiar y cofinanciar planes, programas y proyectos de inversión para la ejecución de programas de desarrollo agropecuario y rural.</p>
	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)	<p>Generar y transferir conocimientos científicos y soluciones tecnológicas mediante la investigación y la innovación en los servicios y productos para el sector agropecuario colombiano.</p>

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10. Bajo Cauca. Competencias territoriales y perfiles regionales y locales por territorio

Nivel	Sur de Córdoba		Bajo Cauca antioqueño	
	Institución	Perfil	Institución	Perfil
Regional	Gobernación de Córdoba	Presentar oportunamente a la Asamblea Departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento.	Gobernación de Antioquia	Presentar oportunamente a la Asamblea Departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento.
	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS)	Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medio ambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Participar con los demás organismos y entes competentes en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta con las decisiones que se adopten.	Corporación Autónoma Regional de Antioquia (Corantioquia) Regional Panzenú	Ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables, así como de dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente. Está presente en ochenta municipios de Antioquia, incluyendo los seis municipios del Bajo Cauca.
	Universidad de Córdoba	Desarrollo de proyectos académicos y estudios a través de la Facultad de Desarrollo Agrícola y el centro de estudios del área.	Indeportes	Estimular la participación comunitaria y la integración funcional para la práctica deportiva, la educación física y el aprovechamiento del tiempo libre. Elaborar y proponer el plan trienal departamental para el desarrollo del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. Establecer los mecanismos que permitan el fomento, la masificación, el desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre mediante la integración funcional de los organismos del Sistema Nacional del Deporte.

(Continúa)

Nivel	Sur de Córdoba		Bajo Cauca antioqueño	
	Institución	Perfil	Institución	Perfil
Regional	Universidad Pontificia Bolivariana	Desarrollar proyectos académicos y de investigación desde el Programa de Ingeniería Agroindustrial.	Secretaría de Equidad de Género	Liderar, dirigir y coordinar la inclusión de perspectiva de género en los planes, programas y proyectos del departamento. Velar por su efectiva implementación en concordancia con las políticas nacionales hacia el logro de la equidad y la participación de las mujeres.
	Universidad San Martín	Investigaciones académicas y técnicas desde su Facultad de Medicina Veterinaria.	Gerencia de Negritudes	Coordinar y hacer seguimiento de la política pública para las comunidades negras.
			Gerencia Indígena	Concertar políticas para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades indígenas. Capacitar, asesorar y asistencia técnica en normatividad y en procesos de desarrollo económico y social para las comunidades indígenas y las administraciones departamental y municipal. Adquirir y titular predios y mejoras con destino a las comunidades indígenas.
			Universidad de Antioquia Seccional Bajo Cauca	Desarrollar y difundir el conocimiento en los campos de las humanidades, la ciencia, las artes, la filosofía, la técnica y la tecnología, mediante las actividades de investigación, de docencia y de extensión. Empezar actividades de investigación, de docencia y de extensión para toda la comunidad departamental. Coordinar el Programa Ondas de Ciencias (extensión educativa de investigación en niveles primaria y secundaria).
			Fundación Oleoductos	Formar para la participación ciudadana, liderazgo, control social y crecimiento armónico del territorio. Posicionar un enfoque de desarrollo a partir de la instalación de capacidades.
			Mineros S. A.	Adelantar las operaciones mineras por medio de un excelente Sistema de Gestión Integral, enmarcado en la responsabilidad social empresarial.

(Continúa)



Nivel	Sur de Córdoba		Bajo Cauca antioqueño	
	Institución	Perfil	Institución	Perfil
Local	Alcaldías de los municipios participantes	<p>Ordenar el desarrollo del territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.</p> <p>Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.</p> <p>Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.</p> <p>Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.</p> <p>Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.</p>	Alcaldías de los municipios participantes	<p>Ordenar el desarrollo del territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.</p> <p>Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.</p> <p>Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.</p> <p>Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.</p> <p>Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.</p> <p>Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.</p> <p>Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que se constituyan en mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal.</p>
	ONG territoriales	Corporaciones, fundaciones y organismos no gubernamentales que trabajan en proyectos de desarrollo, gestión e investigación en el territorio en convenio con organismos multilaterales e instituciones públicas.	Personerías de los municipios participantes	<p>Apoyar a las asociaciones de mujeres y jóvenes, a las comunidades indígenas y afrodescendientes, así como a grupos culturales y de apoyo a víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzoso.</p> <p>Apoyar a las asociaciones de productores.</p>
	OSC Municipio de Ayapel	Organizaciones que se dedican principalmente a la minería, piscicultura a gran escala, ganadería y agricultura.	Organizaciones sociales comunitarias (OSC)	Apoyar a las organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.
	OSC Municipio de La Apartada	Organizaciones de desplazados que trabajan en pro de sus asociados y estabilización socioeconómica de acuerdo con la vocación agrícola y pecuaria que los caracterizan. Organizaciones dedicadas a la agricultura y en una mínima proporción se dedican a la piscicultura.	Juntas de acción comunal	

(Continúa)

(Continuación)

Nivel	Sur de Córdoba		Bajo Cauca antioqueño	
	Institución	Perfil	Institución	Perfil
Local	OSC municipio de Buenavista	Organizaciones dedicadas a la explotación agrícola, especies menores como aves de corral, y ganadería.	Consejos de planeación territorial (CTP)	Representar a la sociedad civil en la planeación del desarrollo Apoyar la formulación del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y el seguimiento y la evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad consideradas en el plan de desarrollo.
	OSC municipio de Montelíbano	Organizaciones dedicadas a la explotación maderera, agrícola, pecuaria, piscícola, especies menores, pero a gran escala siembran caucho y cacao. Organizaciones de mujeres que se dedican a la agricultura, especies menores y piscicultura	Consejos municipales de desarrollo rural (CMDR)	Concertar las políticas y los programas dirigidos al desarrollo de los territorios rurales según lo dispuesto en la Ley 101 de 1993. Facilitar la participación de los habitantes rurales en la toma de decisiones que les afectan, pero además es un espacio para el ejercicio de una ciudadanía comprometida en la gestión, ejecución, seguimiento y control del desarrollo rural en su municipio.
	OSC municipio de San José de Uré	Organizaciones dedicadas a la explotación maderera, siembra de cacao, caucho y ají.	Unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (Umata)	Prestar asistencia técnica agropecuaria directa a los pequeños productores Coordinar las acciones de asistencia técnica en un municipio o en asocio con otros del mismo territorio. Garantizar la asistencia técnica directa rural agropecuaria, asuntos de aguas y pesquera. Integrar la asistencia técnica al desarrollo ambiental sostenible, económico y social de las actividades productivas.
	OSC municipio de Puerto Libertador	Organizaciones dedicadas a la explotación maderera, siembra de cacao orgánico, agricultura, piscicultura, especies menores entre otros.		

Fuente: elaboración propia

El marco normativo

Es fundamental para el modelo de gestión territorial, estar articulado con un referente político institucional que determine un marco normativo sobre el cual soportarse. Las políticas públicas están directamente asociadas con los mecanismos legislativos que las hacen posibles y, en particular, que determinan los alcances que tienen estas estrategias.

El primer marco de referencia apunta a los planes de desarrollo nacional y municipales, que marcan el rumbo general de la gestión pública en el país y coordinan la intervención del territorio. Allí radica la importancia de articular el modelo de gestión territorial a estos marcos, de tal manera que se garanticen la eficiencia y eficacia de las estrategias planteadas en un ejercicio como el que se realizó en el Bajo Cauca.

El segundo marco normativo de gran importancia en el contexto colombiano es el plan de ordenamiento territorial (POT), una herramienta de desarrollo sustentada en parámetros políticos, técnicos, administrativos, económicos y sociales.

La base institucional del POT está reglamentada por la Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial, y su principal objetivo es trazar un lineamiento de inversión y desarrollo institucional sobre el territorio en un lapso de tiempo que implique la concreción de obras y proyectos que en plazos políticos no tendrían el respaldo necesario. La legislación colombiana determina que cada municipio debe contar con un POT, lo que aún no es extensivo a todos los municipios del Bajo Cauca. Sin embargo, el POT no puede ser prescindible en el momento de estructurar y poner en práctica el modelo de gestión territorial.

Los POT del país están inscritos en el régimen de planeación y ordenamiento, que buscan establecer parámetros de funcionamiento en torno a las estrategias de largo plazo para el aprovechamiento y uso del suelo, clasificación y delimitación de diversos tipos de zonas; conceptualmente son la base de la planeación municipal.

El trabajo que se realizó en los doce municipios del Bajo Cauca no los toma en cuenta, tanto por las características del ejercicio como por la realidad institucional y de los mismos POT, débiles, desarticulados o inexistentes, en algunos casos. Sin embargo, cabe hacer una reflexión sobre algunos de ellos y la importancia de las temáticas que manejan, en la cual se puede articular el trabajo realizado desde esta propuesta de modelo.

Las estructuras generales de algunos de los POT municipales de la región, giran en torno a problemáticas, alternativas y planeación hacia tres aspectos centrales: *medio ambiente, estructura social e infraestructura.*

Medio ambiente

El común denominador hace un especial énfasis a la problemática ambiental vista desde diferentes ángulos. En primera instancia la relación de los pobladores y las industrias (agrícolas, ganaderas y mineras) con el río, como eje estructurante de desarrollo y en segunda medida con el entorno natural. Por ello en los POT se hace mención de la contaminación como el principal problema que afecta a sus municipios y reconocen los servicios de recolección y disposición de desechos domiciliarios deficiente y como polo de propagación de enfermedades. En general no reconocen mecanismos institucionales ni de trabajo interinstitucional para detener el sistema de contaminación instalado en el territorio y generar una conciencia colectiva en torno a evitar los procesos de degradación ambiental, lo que abre una importante posibilidad de articulación entre el POT y las estrategias de desarrollo rural propuestas desde la experiencia del Bajo Cauca.

Estructura social

El segundo tema que atañe a los municipios es la asistencia social a la población, con relación a la atención urgente a personas en situación de desplazamiento; mejoramiento de los sistemas de salud y de educación; y la creación de espacios de desarrollo social. La atención al desplazamiento es un pedido generalizado de la región, desde los POT. El problema es abordado desde la migración que genera el conflicto armado hacia las cabeceras municipales y la crisis habitacional y social que conlleva. Sin embargo, no se tienen censos precisos que determinen la dimensión exacta del problema ni hay estrategias de manejo concretas, espacio que puede ser articulado con los resultados de la experiencia en sus dimensiones social y productiva.

El tema de los sistemas de salud y educación es central, tanto para los POT como para la estrategia plantea-

Priorizar los actores sociales, su organización social y las capacidades locales fueron las estrategias privilegiadas en la experiencia del Bajo Cauca. El fortalecimiento de la participación como mecanismo de cogestión es central para el modelo de gestión territorial, ya que es en las comunidades rurales en las que radica el conocimiento de las dinámicas del territorio, son ellos los que interactúan permanentemente con los procesos sociales, económicos y culturales, ejes estructurales del desarrollo territorial.



Es fundamental para el modelo de gestión territorial, estar articulado con un referente político institucional que determine un marco normativo sobre el cual soportarse. Las políticas públicas están directamente asociadas con los mecanismos legislativos que las hacen posibles y, en particular, que determinan los alcances que tienen estas estrategias.



da desde los territorios de la región. Los planes municipales referencian un importante atraso y deterioro en todas las instalaciones tanto de educación como de salud, siendo el principal eje de planificación la construcción y dotación de centros de salud y la implementación de un sistema escolar con edificaciones aptas y planificación docente acorde con las estadísticas de jóvenes en edad escolar.

Las estrategias de planeación propuestas pueden brindar un esquema importante de referencia, por cuanto en los POT no se hace mención a la espacialidad de la región ni a la interacción con otros municipios que permitan favorecer la relación entre riesgo-desarrollo, evaluando distancias tanto en tiempo como en kilómetros o facilidades de movilización.

Finalmente, los POT reconocen la importancia de crear espacios para el deporte y la necesidad de involucrar a la población en programas que integren cada municipio, describiendo como necesidad de primer nivel la construcción de centros polideportivos y canchas para la práctica de deportes.

Infraestructura local

Los POT redactados y elevados en los municipios de la región marcan con especial importancia la ausencia del Estado nacional en la construcción de infraestructura pesada enfocada a la comunicación interregional y de sistemas de prevención del riesgo. En este sentido, hacen énfasis en las inundaciones, deslizamientos y remociones de masa, derivados principalmente de la actividad minera, siendo este el tema central en la mirada regional de los POT. La integración regional que favorezca la construcción de infraestructura local, es otro de los importantes puntos de articulación con la propuesta derivada del ejercicio de desarrollo rural territorial adelantado en la región.

Los POT tienen un gran potencial como herramienta de gestión, que abordada desde una perspectiva regional y articulada con estrategias como la propuesta en este ejercicio,

dan al modelo de gestión territorial un marco de política importante que propicie desarrollos puntuales en lugares esenciales a favor de la calidad de vida de los habitantes rurales.

Ordenamiento productivo, social y ambiental

En el contexto del ordenamiento territorial como componente del modelo de gestión territorial, es fundamental establecer un marco de ordenamiento del suelo en torno a las dinámicas productivas, sociales y ambientales de las regiones, por cuanto determina el primer paso, necesario pero no suficiente, para establecer estrategias integrales y sostenibles en la región.

Las propuestas de ordenamiento productivo, social y ambiental consideradas en la experiencia del Bajo Cauca, permiten establecer mecanismos de gestión del suelo que apunten al equilibrio entre las actividades y los usos existentes, la relación de estos con el medio y el mejorar el deterioro del mismo por su uso. Hablar de medio ambiente implica ver de manera integral el suelo y el agua, que en esta región comparten espacio haciendo una simbiosis que se reconoce como *territorio anfibio*.

Desde el territorio del Bajo Cauca se reconoce la diferencia entre uso y vocación, propiciando un sistema basado en la identificación y fraccionamiento geográfico de la región en unidades políticas, económicas y ambientales, que son la administración de los usos del suelo de acuerdo con su vocación y potencial, como surge de la propuesta de ordenamiento productivo, social y ambiental mencionada, y de la aplicación de las premisas consignadas en la Ley 160 de 1994, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

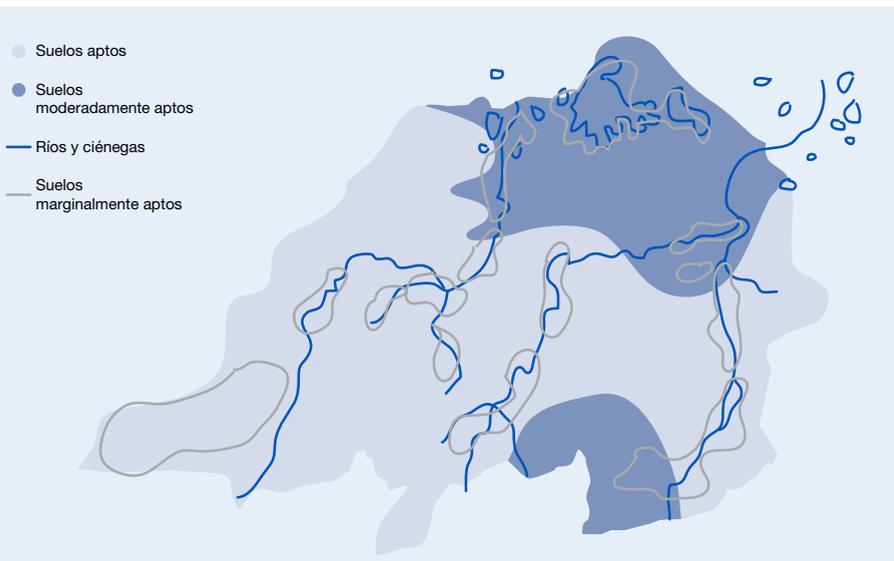
De la propuesta se desprende, entonces, un diagnóstico en términos de ordenamiento del suelo que permite establecer dos grandes problemáticas, la sub- y la sobreutilización de este. El tema de subutilización de tierras se vincula primordialmente a territorios compuestos por suelos de alto valor orgánico y que en la actualidad responden a la lógica de agricultura campesina de subsistencia y en menor nivel a ganadería intensiva o semi-intensiva, pero que podrían ser reconvertidos a áreas de mejor aprovechamiento económico utilizando las herramientas adecuadas de agricultura o implementando ganadería silvopastoril en bosques de características extractivas comerciales que permiten la interacción entre los dos usos.

La sobreutilización de tierras está asociada a agricultura y ganadería intensiva sobre terrenos que están fatigados o sobre-explotados y que presentan signos de envejecimiento por erosión, pérdida de cobertura vegetal y dificultad para absorción de agua, en especial en regiones de acuíferos y de recarga de depósitos subterráneos. La mayor muestra de daños al territorio se evidencian en las zonas de extracción mineral, donde se ha perdido la capa vegetal y se han desecado los acuíferos o contaminado los cursos de agua.

Esta problemática puede ser analizada desde un sistema de reconocimiento integral cuyas categorías analíticas apuntan a la aptitud del suelo, pudiendo ser estos *aptos*, *moderadamente aptos* o *marginalmente aptos*. Esta aptitud está entendida como la capacidad de recuperación del suelo al ser puestas en marcha las estrategias de ordenamiento propuestas por las comunidades en el ejercicio participativo, aplicadas dentro de los marcos normativos de gestión de los que dispone la Subgerencia de Tierras del Incoder (mapa 2).

Suelos aptos

Mapa 2. Mapa de gestión del suelo



Fuente: elaboración propia.

En el mapa en **azul claro** se representan las áreas donde la calidad del suelo permanece en buen estado, lo que representa un importante potencial productivo y de fortalecimiento social al ser intervenido de la manera correcta. Siguiendo los lineamientos de la propuesta, su uso estaría centrado en actividades de agricultura de subsistencia, ganadería no intensiva, territorios de comercio forestal y área de conservación. Estas áreas se encuentran primordialmente en los municipios de Tarazá, El Bagre, sur de Cáceres, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré.

Suelos moderadamente aptos

Esta caracterización se compone de territorios en su mayoría empleados para ganadería y agricultura intensiva los cuales presentan signos de deterioro, tanto por su grado de compactación como por la pérdida de capa vegetal, en parte por ser terrenos de carácter inundable que han sido desecados. En el **mapa 2** representados por el color **azul oscuro**, pueden definirse como 50% ganaderos, 35% agrícolas y 15% agroforestales, y su importante potencial radica en la posibilidad de aplicar una reconversión productiva que detenga el deterioro y permita un mejor aprovechamiento de los mismos. Se reconocen como suelos moderadamente aptos principalmente los ubicados en Cáceres, Caucasia, Nechí, Zaragoza, Buenavista, La Apartada y Ayapel.

Suelos marginalmente aptos

Supone el grupo más complejo de definir por cuanto engloba áreas altamente degradadas como de conservación. Su cuantificación también se hace difícil ya que no existe la información necesaria para acotar las áreas más destruidas, por lo cual se determinan principalmente los territorios afectados por la minería, tanto a cielo abierto como de dragado; terrenos desecados y antiguos playones inundables, hoy convertidos a agricultura y ganadería. Relacionados como polígonos de gris en el **mapa 2**, se refiere a las zonas de ciénagas que, aunque mantienen algún grado de calidad en suelos y aguas, se encuentran fuertemente amenazadas. Este mismo caso se presenta en el parque nacional Nudo de Paramillo, acosado por la intrusión de colonos y grupos al margen de la ley que destruyen áreas importantes de conservación para usarlos en ganadería y siembra.







Red de articulación para la gestión

El tercer componente del modelo de gestión territorial aborda los mecanismos necesarios para articular de manera coordinada la institucionalidad, siguiendo siempre los lineamientos de ordenamiento en cuanto a competencias territoriales. En la experiencia definida para la región, se llevó a cabo un importante esfuerzo para reconocer, fortalecer y proponer canales de interlocución interinstitucional que gestionen la oferta sectorial y hagan más eficiente allí la intervención pública.

La institucionalidad territorial

Uno de los primeros pasos para establecer mecanismos institucionales en el modelo de gestión apunta al diseño de un mapa institucional y organizacional que dé cuenta de las competencias territoriales en relación con el desarrollo rural de la región. El **gráfico 1** ilustra los tipos de actores.

A partir de esta tipificación se hace necesario establecer niveles de relación entre los diferentes actores que intervienen o con presencia en el territorio. Esta relación permite determinar los movimientos y el tipo de negociación que se ha dado en los municipios de la región, en términos de apoyo financiero, intervención territorial y gestión del desarrollo desde la perspectiva comunitaria. En términos del modelo de gestión territorial, hace falta completar estas percepciones desde la perspectiva institucional para tener un mapa generalizado que coordine, articule y favorezca el desarrollo rural territorial. Sin embargo, la experiencia permitió definir

Gráfico 1. Tipo de actores según competencias territoriales



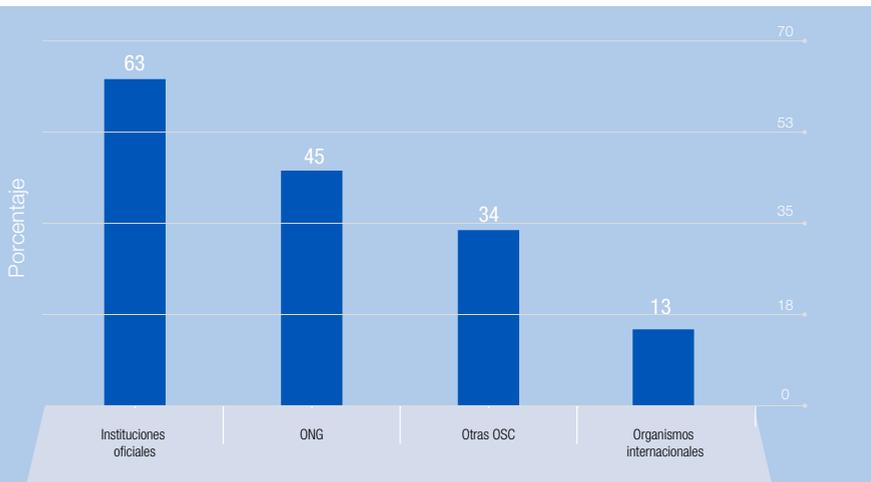
Fuente: elaboración propia.

parámetros básicos de relación e incidencia en términos de desarrollo rural de los diferentes agentes identificados como prioritarios.

En el territorio del sur de Córdoba, se ve cómo las organizaciones sociales comunitarias tienen un alto grado de relación con los demás actores del territorio (**gráfico 2**). La mayoría tiene relación con las instituciones oficiales para solicitar apoyo técnico, financiero, insumos, capacitación, orientación y cofinanciación de proyectos productivos. Menos de la mitad establece relaciones con ONG, siendo focalizados como actores para participar o ser beneficiados de acciones o estrategias que se están llevando a cabo en los municipios y porque cumplen con la característica que demanda la acción; en menor medida se relacionan con otras organizaciones sociales comunitarias (OSC) que pueden o no tener las mismas características que ellos, para intercambiar información o porque coinciden en los mismos lugares; y finalmente un reducido grupo se relaciona con organismos internacionales como participantes de proyectos o programas que se han realizado o ejecutando en la zona (**gráfico 2**).

En el territorio del Bajo Cauca antioqueño ocurre de manera muy similar, ya que en general las entidades públicas cuentan con un alto reconocimiento y priorización como interlocutoras válidas en los procesos de desarrollo para tejer sus redes, buscar asesoría, capacitación o recursos, entre otros elementos. De manera

Gráfico 2. Sur de Córdoba. Porcentaje de las OSC según su relación con otros actores territoriales



Fuente: Corsoc-Asvidas, 2013.

particular se priorizaron ciertos actores por su gran relevancia para las OSC del territorio (tabla 11):

Tabla 11. Bajo Cauca antioqueño. Tipo de relaciones de las OSC con actores priorizados

Actor	Colaboración	Indiferencia	Afinidad	Conflictiva
Alcaldía	82,5	10,0	5,0	2,5
SENA	93,0	0,0	7,0	0,0
Colombia Responde	94,0	3,0	3,0	0,0
Gobernación	91,0	0,0	9,0	0,0
Mineros	100,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Fundación El Cinco, 2013.

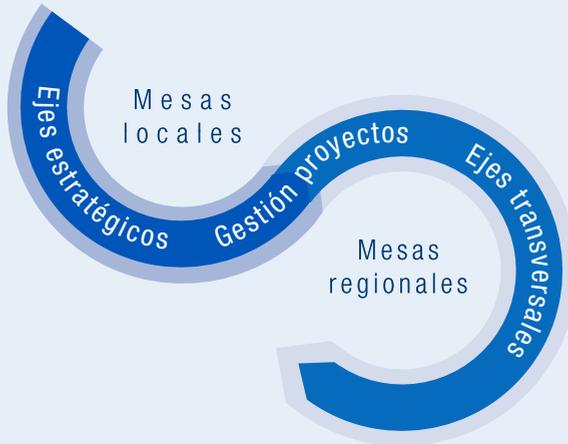
- Alcaldía: formulación y gestión de proyectos e intercambio de información.
- SENA: capacitación.
- Colombia Responde: asesoría, capacitación, formulación y gestión de proyectos.
- Gobernación: capacitación, formulación, gestión y financiación de proyectos.
- Mineros: formulación, gestión y financiación de proyectos, asesoría, capacitación.

Mecanismos de articulación y coordinación

Establecer el esquema de articulación y concurrencia que determine la mejor opción para la gestión del territorio dependerá de las prioridades y realidades. En el caso del Bajo Cauca este esquema parte de un principio fundamental, radicado en el reconocimiento y valoración del tejido social como pilar indispensable de una estrategia eficaz para la superación de la extrema pobreza y el aumento de la calidad de vida, posicionándose como un mecanismo para el desarrollo rural desde el fortalecimiento de la democracia, en el cual la participación es el eje central para generar la transformación del territorio.

Dada la realidad compleja de la región, la debilidad institucional y el ejercicio participativo realizado, se definió un primer paso central para establecer mecanismos de articulación interinstitucional permanentes en la región: la instauración de espacios de interlocución transversal en los cuales los actores de los diferentes niveles territoriales

Gráfico 3. Sur de Córdoba. Esquema de articulación interinstitucional e intersectorial



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4. Bajo Cauca antioqueño. Esquema general modelo interinstitucional



Fuente: elaboración propia.

debatan, definan, coordinen y gestionen los proyectos estratégicos definidos o por definir para el territorio. Se propone que estos espacios de interlocución estén regidos por fundamentos estructurales como:

- **Democracia participativa**, que oriente los papeles y las capacidades de cada uno de los participantes de los diferentes espacios en torno a la cogestión del desarrollo rural.
- **Solidaridad social**, como parámetro para la búsqueda de soluciones a las problemáticas relevantes del territorio y sus habitantes.
- **Equidad**, que oriente la participación y representaciones de los diferentes grupos (género, etnias, grupos vulnerables) así como las temáticas y los proyectos que surjan en la interlocución.
- **Eficacia y eficiencia de la gestión**, en todos los sentidos, esto es, pública, privada, social y comunitaria.

Es necesario que el esquema de articulación tenga un referente institucional válido y legítimo que convoque y facilite la presencia de todos los actores priorizados a cada tema particular.

En diferentes países que han diseñado políticas públicas con enfoque territorial, el referente han sido los gabinetes sectoriales de agricultura, producto de la alta dependencia tradicional de lo rural con la economía agrícola y productiva. Sin embargo, es necesario aclarar que el desarrollo rural territorial es y debería ser, una política de Estado, por cuanto articula diversos sectores y dimensiones de la realidad de los territorios.

México ha establecido, por ejemplo, como mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable la formulación del Programa Especial Concurrente (PEC) como marco general para el establecimiento, entre otros, de un presupuesto federal concurrente anual, que gestione la intervención en los territorios rurales.

Por las características mismas del ejercicio llevado a cabo en el Bajo Cauca, el referente institucional propuesto ha sido el Incoder, desde su función de articulador de las políticas de desarrollo rural. De igual manera, se definió la necesaria colaboración y apoyo desde la cooperación internacional, de la mano del PNUD, y de la organización no gubernamental local, en cabeza de las corporaciones y fundaciones que participaron de la ejecución del ejercicio participativo y de diseño de propuestas.

El reconocimiento de la región del Bajo Cauca como un territorio compuesto por municipios de dos departamentos, definió esquemas puntuales diferenciales en su aplicación mas no en su esencia estructural, como ya se anotó. La propuesta del sur de Córdoba viene de la mano de mesas temáticas, tanto en lo local como en lo regional-nacional, para el trabajo de los temas centrales para el territorio (gráfico 3).

El Bajo Cauca antioqueño determinó tres escenarios según cada tipo de actor: (a) mediante la definición de espacios en lo local en términos de la organización comunitaria y la institucionalidad pública; (b) en lo regional-nacional como articulación entre demanda social y oferta pública; y (c) también en relación con los intereses públicos y privados (gráfico 4).

La experiencia del desarrollo humano territorial en el Bajo Cauca no se ha acabado, por el contrario se inicia un importante camino como modelo de gestión territorial, con sus aciertos y sus vacíos. La operatividad de los pactos territoriales que allí se establecieron depende de la continuidad en términos de proyectos y requiere del compromiso institucional en torno al proyecto territorial.



En diferentes países que han diseñado políticas públicas con enfoque territorial, el referente han sido los gabinetes sectoriales de agricultura, producto de la alta dependencia tradicional de lo rural con la economía agrícola y productiva. Sin embargo, es necesario aclarar que el desarrollo rural territorial es y debería ser una política de Estado, por cuanto articula diversos sectores y dimensiones de la realidad de los territorios.









El reto territorial para Colombia

A partir de las conclusiones del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, que concentró su atención en la Colombia rural, bajo la desafiante visión de *Razones para la esperanza*, el PNUD en conjunto con el Incoder, realizaron este ejercicio piloto para la formulación de una estrategia de desarrollo rural en esta importante región formada por el sur del departamento de Córdoba y el Bajo Cauca antioqueño.

Con este proyecto se pretenden poner a prueba los fundamentos de la visión propuesta por el informe, en un caso real, con actores concretos y una amplia movilización local. En este sentido, este ejercicio complementa el amplio trabajo de reflexión realizado en 2011 y da un paso más en la búsqueda de un modelo que proporcione evidencias sobre posibles rutas a seguir, a las decisiones de política pública, a las organizaciones locales y regionales y también a la academia.

La conclusión del ejercicio realizado se puede sintetizar en que frente a los problemas identificados en la región se tienen diagnósticos claros, recursos suficientes para enfrentarlos y capital humano para asumirlos, pero se carece de capacidad política institucional para hacer realidad las soluciones. A continuación y a manera de conclusión, se refleja esta realidad, presentando el marco de una reforma urgente, las soluciones identificadas y la propuesta de modelo de gestión que permita superar la impotencia institucional para aplicar las soluciones.



La organización de la sociedad civil se enfrenta a enormes dificultades por razones que se hunden en historias de violencia, corrupción, clientelismo, malos manejos de los recursos públicos, invisibilidad frente a las instituciones públicas, dificultad para alcanzar niveles adecuados de organización, movilización y acción colectiva que contrarreste el *bajo nivel de gobernanza* que se refleja en niveles extraordinariamente altos de desconfianza.



Razones para la esperanza: reforma rural transformadora

Como se ha podido apreciar en este Cuaderno, las características y condiciones actuales de la región, significan una fiel representación de los principales obstáculos y potencialidades destacadas en el INDH 2011. En particular es importante destacar los siguientes aspectos del diagnóstico de la región, los que coinciden con el diagnóstico del informe, en cuanto a las dificultades que debilitan la *capacidad para enfrentar* los problemas, oportunidades y desafíos económicos, sociales y ambientales.

- Las restricciones identificadas por los actores territoriales y las agencias participantes, confirman que su *naturaleza es estructural* y que sus raíces se encuentran en procesos históricos no atendidos en forma oportuna.
- La debilidad institucional es una constante en los diferentes procesos sociales que se han intentado desde las instancias públicas, reflejando una *baja gobernabilidad* del Estado, en contraste con una desproporcionada fuerza política de intereses privados y de la ilegalidad, que han debilitado la legitimidad y la eficiencia de la administración pública.
- La organización de la sociedad civil se enfrenta a enormes dificultades por razones que se hunden en historias de violencia, corrupción, clientelismo, malos manejos de los recursos públicos, invisibilidad frente a las instituciones públicas, dificultad para alcanzar niveles adecuados de organización, movilización y acción colectiva que contrarreste el *bajo nivel de gobernanza* que se refleja en niveles extraordinariamente altos de desconfianza.
- Alta *influencia de actores armados* al margen de la ley que defienden intereses espurios que se enfrentan a los legítimos intereses y derechos de las comunidades.

En este contexto se privilegia la preocupación por el logro de condiciones institucionales básicas para enfrentar los retos que trae el contraste paradójico que identifica un enorme potencial basado en la riqueza de recursos naturales y humanos de la región, frente a la persistencia de problemas económicos, sociales y ambientales. Esto se puede sintetizar en la naturaleza político-institucional de la crisis que vive el sector rural en la región del Bajo Cauca y que es extrapolable al mundo rural nacional, como lo mostró el INDH 2011.

Las bases de la problemática en la región no se alejan de la esencia de la persistencia de los problemas en la Colombia rural:

(a) Una estructura de la tenencia de la tierra convertida en un inmovible para la política pública, (b) una jerarquización social que coarta la movilidad de las personas en la estructura de la sociedad, y (c) una hegemonía política tradicional que restringe las elecciones libres, limpias y competitivas, y que no hace un reconocimiento político del campesinado, [todas ellas barreras políticas e institucionales] (PNUD-INDH, 2011).

Este informe se propone una senda de reforma de carácter paradigmático que busca crear las condiciones para las soluciones. El ejercicio realizado en la región muestra con claridad la capacidad que tienen los actores sociales y agentes públicos para identificar los problemas más acuciantes y proponer soluciones concretas, posibles, económicamente factibles y efectivas, pero que generan grandes interrogantes en cuanto a su viabilidad político institucional. Se conocen los problemas, se saben las soluciones, pero se reconoce la impotencia para enfrentarlos.

Es por ello que se reafirma la necesidad de dar un primer paso para crear las condiciones básicas para un desarrollo rural democrático y eficaz, basado en la propuesta de una *reforma rural transformadora*, que reconstruya las bases para alcanzar una gobernanza suficiente. Las bases de esta propuesta, recogidas por el INDH 2011, han sido ratificadas en la región y pueden sintetizarse en dos grupos: las soluciones y las condiciones para aplicar las soluciones.

Las soluciones

El logro de las metas de desarrollo económico, social y ambiental en el mundo rural, a partir de la experiencia en la región, permiten establecer tres componentes interrelacionados: la producción, las condiciones de vida de la población y el papel que la tierra cumple en el desarrollo.

1. Desarrollo productivo. La economía de la región muestra un enorme potencial basado en sus riquezas de recursos naturales, ubicación geográfica estratégica, recurso humano y capital social, lo cual ratifica una de las características actuales de la

Colombia rural. De la visión de desarrollo productivo se destaca por su posibilidad de extrapolación a otras regiones, los siguientes aspectos:

- Las visiones sobre el desarrollo productivo de la región, que incorporan el *criterio de desarrollo endógeno*, como se aprecia en las propuestas, de alcanzar un uso eficiente y sostenible de los recursos disponibles, sobre la base de la defensa de las capacidades y tradiciones productivas.
- Reconocimiento de la existencia, vitalidad y capacidad de inserción productiva exitosa de la *economía campesina* de la región, la cual subsiste en medio de enormes adversidades, mostrando con claridad su potencial como articulador de un modelo propio de desarrollo productivo.
- *Una visión multisectorial y diversificada* sobre las alternativas de generación de riqueza, las cuales van más allá de la producción primaria agrícola y minera, reconociendo la importancia de los sectores como el industrial, comercial, turístico, ambiental y de servicios, como parte de la base económica regional.
- En esta visión de diversificación, adquiere importancia la identificación de una economía verde, basada en el potencial ecosistémico, en particular en relación con el agua y los *servicios ambientales* que pueden establecer una gran diferencia en el modelo de desarrollo productivo de la región.
- Reconocimiento de las dinámicas de encadenamiento productivo que conforman aglomeraciones económicas fortalecidas por economías de proximidad y localización que destacan la importancia de la asociatividad, las alianzas productivas, la garantía de los derechos de propiedad, la institucionalidad para el fortalecimiento de reglas de mercado y la necesidad de equilibrar las capacidades de negociación de los pequeños productores, en el marco de *clúster productivos* que permitan fortalecer y aprovechar las ventajas competitivas de la región.
- La valoración del significado de la *función social de la propiedad*, por tanto de la producción, en cuanto a su papel de generador de beneficios sociales y no exclusivamente de riqueza privada, lo cual cuestiona en forma contundente la dinámica que impone modelos productivos con bajas externalidades positivas en la región.

- La identificación de las carencias en bienes públicos que favorezcan las posibilidades productivas de la región y de integración con los mercados regionales y nacionales, así como la posibilidad de integrar las economías urbanas y rurales de la región. Más allá que la necesidad para establecer compensaciones o subvenciones privadas, como una necesidad de apoyo público a la sostenibilidad de la economía rural, se reconoce el valor de los *bienes públicos territoriales* (infraestructura, sistemas de innovación, instituciones, mercados laborales regulados) que son requeridos para alcanzar el desarrollo de la propuesta productiva en la región.

2. Desarrollo rural. El logro de condiciones de vida dignas requiere de un desarrollo productivo eficiente, como condición necesaria, pero no suficiente. El entorno de desarrollo humano integral, involucra aspectos que van más allá del ingreso de rentas o trabajo de la población y que puede sintetizarse en aspectos relacionados con un concepto de desarrollo integral, tal como ha sido enfatizado en el INDH 2011 y ratificado en el ejercicio regional realizado en Antioquia y Córdoba. De ellos se destacan los siguientes aspectos:

- El desarrollo productivo requiere el *incremento de la productividad* total de los factores involucrados (tierra, capital, trabajo) y la remuneración a cada uno de ellos define uno de los pilares del impacto del desarrollo productivo en el desarrollo rural, en la medida en que garantice que se vea reflejado en una mejor *remuneración al trabajo*. Esto implica la definición de prioridades productivas que reconozcan el objetivo de mejorar la productividad del trabajo como factor esencial de redistribución de riqueza.
- Se deben definir estrategias explícitas para alcanzar la inclusión sobre la base de la *formalización y modernización de relaciones laborales*, que incluyan aspectos de seguridad social y laboral y relaciones contractuales.
- El desarrollo rural debe incorporar las estrategias y políticas que respondan al mandato constitucional de *garantía de derechos fundamentales* seguridad alimentaria, salud, educación y vivienda, no como una estrategia compensatoria o asistencial, sino como una responsabilidad del Estado en respuesta a derechos ciudadanos.

- En el campo social se identifica la necesidad de definición de estrategias específicas y diferenciadas, basadas en modelos de *discriminación positiva* para garantizar la equidad a grupos en situación de vulnerabilidad, en particular para mujeres, jóvenes, tercera edad, infancia y grupos étnicos.
- El marco de desarrollo rural implica el respeto al derecho y acceso a la modernidad y preservación de la tradición en un marco de *universalización de la cultura y respeto a la identidad*, entre lo que se incluye el acceso a tecnologías modernas, información, comunicación y educación que respete la libertad de elección de las comunidades locales

3. Tierras. El tercer componente de las soluciones identificadas se refiere a la tierra como elemento estratégico para alcanzar las metas del desarrollo territorial. La tierra es factor productivo determinante de las actividades económicas primarias, como agricultura o minería, dependiendo de ella el carácter y potencialidades de la producción. Sin embargo, este es tan solo uno de los papeles que cumple. La tierra tiene implicaciones de orden político, social, demográfico, ambiental, incluso financiero especulativo y militar, que le confieren un papel complejo. Es por ello que la concentración de su propiedad, las dificultades de acceso y los procesos inconclusos de reforma agraria han sido determinantes de la crisis que vive el campo colombiano. Por ello el INDH 2011 ha identificado este como un componente relevante, en concordancia con las prioridades de política pública que ha definido el Estado colombiano y que tiene su expresión en la experiencia adelantada en el Bajo Cauca.

El primer aspecto que se destaca en la propuesta surgida de la región, es la necesidad de darle aplicación a los procesos agrarios y de legislación sobre reforma agraria existentes en el país con el propósito de darle *formalidad a los derechos de propiedad* de los productores rurales, corrigiendo las enormes distorsiones que se generan por la precariedad generalizada de los títulos de propiedad o posesión. Esta situación es altamente diversa en el territorio nacional, por tanto se requieren soluciones ad hoc en los territorios concretos, como ha sido identificado en el caso de Bajo Cauca antioqueño y sur de Córdoba.

- La actualización de los *sistemas catastrales* son determinantes para la información y regularización sobre la tierra, pero particularmente para crear

una base que permita establecer los sistemas de tributación y ordenamiento que orienten su uso equitativo y eficiente.

- La *restitución de la tierra* a quienes fue usurpada por medios violentos o ilegales, se ha constituido en uno de los pilares de la política pública que busca la reparación de las víctimas y la recuperación de las condiciones básicas de gestión de las poblaciones locales. El logro de sus metas implica una señal de fortaleza del Estado y un compromiso político de reconocimiento histórico. No se debe olvidar que es la primera vez que la sociedad se compromete con el rechazo al despojo que ha estado presente en muchos momentos de la historia nacional.
- La *distribución de la tierra*, tanto aquella formada por los baldíos de la nación, como la que se ajusta a las causales de expropiación contempladas en la Ley de Reforma Agraria, sigue siendo una asignatura pendiente que debe ser acometida con una visión integral de la reforma agraria que reconozca que la tierra como factor de producción no es suficiente y que es necesario poner en operación el sistema de reforma agraria que incluye acompañamiento técnico y crédito.
- Las condiciones heterogéneas de los territorios rurales conducen a la necesidad de establecer prioridades y acciones diferenciadas respecto de la distribución de la tierra. Por ello se hace necesario un *ordenamiento* que optimice el uso del recurso en el marco de una visión clara de proyectos territoriales.

Condiciones para aplicar las soluciones

En el propósito de alcanzar la gobernanza que requiere una propuesta de desarrollo como la que se ha trabajado en la región del Bajo Cauca, al igual que para cualquier región del país, es necesario garantizar unas condiciones básicas mínimas, para lograr la legitimidad, la eficacia y la credibilidad que le ha faltado a décadas de políticas públicas de bajo impacto.

1. Seguridad humana. La situación de violencia en la región es un factor que afecta en forma profunda e intensa todas las condiciones del desarrollo. Pero hay aspectos que es necesario destacar en el ejercicio realizado por su especial significado en las reformas que se requieren.

El primero es que se asume como un factor propio del desarrollo local y regional, es decir, no se identifica como un factor exógeno, llegado de fuera, sino se reconoce que su esencia se encuentra en las condiciones mismas de la estructura económica y política de la región, por tanto es considerado como un objetivo a alcanzar dentro de una agenda de desarrollo local que brinde soluciones a las causas objetivas de la violencia en la región.

El segundo, y más relevante, es la sorprendente capacidad para mantener la voluntad de organización, movilización y acción de la sociedad, en medio de las amenazas y los riesgos. No se percibe el ánimo de renuncia de las comunidades ni de los gestores de la sociedad civil, por el contrario, la sociedad rural muestra una enorme disposición para participar y buscar opciones. La participación de los socios estratégicos de la sociedad civil, como gestores y promotores del proceso planificador en la región, y de las comunidades convocadas, muestran con claridad y esperanza que es posible una nueva visión de la construcción de una sociedad en la que se garantice la seguridad humana.

Esto ha de ser considerado como un fundamento de los procesos de posconflicto, hacia los cuales se encamina Colombia, en los que se debe tener claridad que la irrenunciable responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la vida y la preservación de la paz, debe ser el resultado del balance equilibrado entre el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, altos grados de participación social y construcción de legitimidad, y confianza en las instituciones del Estado.

2. Desarrollo institucional. Una institucionalidad fuerte y legítima se basa en el establecimiento de pactos o acuerdos sociales y políticos que se traducen en reglas de juego y organizaciones, que respondan a las dinámicas actuales de los procesos políticos de conciliación de intereses múltiples y de capacidad mediadora del Estado. Alcanzar una definición de una visión de territorio, como fue realizado en el ejercicio en la región es un paso fundamental, sin embargo, este acuerdo sobre un proyecto territorial no es suficiente si no está acompañado por un pacto institucional para llevarlo a cabo.

La experiencia realizada en el ejercicio piloto mostró con claridad la voluntad de movilización y compromiso de los actores sociales de base, las organizaciones de la sociedad civil, organismos no gubernamentales gestores y promotores, agentes

económicos privados y académicos. En medio de difíciles condiciones de seguridad y de altos niveles de desconfianza, se alcanzó un alto grado de convocatoria, activa y deliberativa, lo que indica un aspecto básico para el desarrollo institucional requerido: existe una sociedad civil con capacidad, voluntad autogestora y visión propositiva, que confirma otro de los puntos destacados en el INDH 2011, la sociedad rural actual, independientemente de su situación de pobreza, se encuentra más informada, integrada y consciente de sus derechos y capacidades.

Pero en contraste, el ejercicio indicó que es más difícil convocar y hacer partícipes a los agentes públicos, más allá de las autoridades locales. Las agendas de las instituciones del Estado tienen una estructura y esencia centralista que les impide contar con elementos para alcanzar pactos y compromisos locales y regionales específicos, mostrando un limitado margen de focalización o priorización territorial. Esto se refleja en que el ejercicio local y regional y la visión de proyecto territorial, aparecen como una propuesta y petición a las agencias públicas responsables de las políticas y de la aplicación de los recursos presupuestales para llevarlas a cabo.

Es necesario enfatizar que el desarrollo institucional requerido debe contemplar los tres pilares de la gobernanza territorial, esto es la sociedad civil, los productores y empresarios y el Estado. Es un imperativo el fortalecimiento equilibrado de estas tres bases, como se puede apreciar en la propuesta elaborada en la región, donde es claro el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y las propuestas de desarrollo empresarial acorde con la visión de territorio, pero deja un interrogante abierto sobre la institucionalidad pública que se requiere.

Hacia un modelo institucional de ordenamiento y gestión territorial

La propuesta de *reforma rural transformadora* establece el ordenamiento territorial como uno de los fundamentos transversales hacia alcanzar la capacidad necesaria para lograr la puesta en marcha de soluciones estables y viables. Una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo rural se está gestando en el mundo. Su signo más representativo es la adopción de un enfoque territorial de carácter más amplio que el tradicional centrado en los sectores productivos o en grupo de población vulnerable. Las principales razones para este cambio de paradigma nacen de los

procesos de cambio en la sociedad rural, la integración regional y los procesos de globalización económica, así como de la crisis de resultados de décadas de estrategias con pobres resultados transformadores.

Colombia se ha propuesto introducir este enfoque en sus estrategias para el desarrollo rural, en un momento crucial, convirtiéndolo en eje estructurante del proyecto de ley en curso y en la orientación de los acuerdos de paz. El INDH 2011 enfatiza la importancia del territorio como la categoría a la cual se han de referir las políticas públicas y su potencial como articulador de una nueva visión del desarrollo territorial.

En la experiencia realizada en el Bajo Cauca, se evidencia la pertinencia de este enfoque y permite destacar los elementos relevantes que se requieren para hacerlo una realidad en la práctica. Las principales lecciones que se desprenden de este proceso, pueden ser las claves para llevarlo a una implementación real, en torno a un claro modelo de gestión territorial.

1. Abordaje estructural frente a problemas estructurales. El territorio es una construcción social que se constituye en una categoría integradora y que se expresa en un sistema de dinámicas y relaciones entre las dimensiones naturales, económicas, sociales, políticas y culturales, proporcionando una mejor comprensión y efectividad de los procesos de desarrollo. El territorio se compone de un paisaje que integra sus componentes, una dinámica histórica que lo determina y una institucionalidad que permite su gestión.

El enfoque territorial permite una aproximación de carácter estructural de las realidades que ocurren en el mundo rural, lo cual se expresa en la comprensión de las interrelaciones entre sus componentes, crucial para responder a problemas estructurales como los que se han identificado en el mundo rural. Específicamente se pueden destacar dos aspectos relevantes que se desprenden de la aproximación al mundo rural desde una perspectiva territorial.

El primero tiene que ver con la posibilidad de integrar en la gestión de los procesos económico-productivos la dimensión espacial que define la significación de las economías de aglomeración, expresadas en *clúster* productivos y encadenamientos; las economías de localización, que definen los procesos de atracción de las inversiones y emprendimientos en espacios determinados; y economías de aproximación, que explican los procesos de integración de los diferentes agentes económicos en el espacio geográfico.

Esto conduce a la estructuración de soluciones que van más allá de los productores individualmente considerados, lo cual ha limitado enormemente la efectividad de las intervenciones públicas, así como a una visión más realista de la dinámica de relaciones urbano-rurales al interior del territorio, entre otros componentes decisorios de una estrategia de dinamización económica.

El segundo se relaciona con la necesidad de alcanzar mayores niveles de impacto y mejoras sustantivas en la relación costo-beneficio de las políticas públicas, marcadas por una orientación sectorial y centralista, como ha quedado claramente identificado en la región y había sido destacado por el INDH 2011, lo que impide el logro de sinergias y factores multiplicadores, al carecer de mecanismos ciertos de articulación y coordinación, referidas a las realidades concretas de los territorios en los cuales intervienen. El territorio proporciona el escenario en el cual estas políticas sectoriales pueden alcanzar una mayor eficiencia e impacto.

2. Una aproximación para la transición. La *reforma rural transformadora* no solo se debe basar en una respuesta pragmática a los problemas de desarrollo rural de Colombia, sino que debe asumir el proceso de transición política e institucional que marca los modelos de gobernanza que afectan al mundo entero. La sociedad se encuentra en permanente cambio y sus instituciones se ajustan de forma permanente, sin embargo es posible identificar hitos que marcan paradigmas estructurales, que conducen a ajustes rápidos o transformaciones de carácter paradigmático.

La visión territorial permite una comprensión más clara de los procesos de descentralización, regionalización, integración internacional, globalización, privatización, participación y reforma del Estado nacional, que viene teniendo

La propuesta de reforma rural transformadora establece el ordenamiento territorial como uno de los fundamentos transversales hacia alcanzar la capacidad necesaria para lograr la puesta en marcha de soluciones estables y viables. Una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo rural se está gestando en el mundo. Su signo más representativo es la adopción de un enfoque territorial de carácter más amplio que el tradicional centrado en los sectores productivos o en grupo de población vulnerable.

Colombia está abocada a enfrentar las profundas reformas rurales que sustentan el proceso de paz en su fase de posconflicto, en el marco de una transición mayor, lo cual le proporciona grandes oportunidades para convertir el proceso en un salto cuántico.

lugar, con particularidades en el mundo. El mapa de gobernanza, se transforma en direcciones precisas, cambiando los protagonismos de los actores y las formas de ejercer el poder. En particular se destaca el proceso de cesión de competencias, responsabilidades y capacidad de gestión del nivel público a los privados y a la sociedad civil organizada y es determinante el modelo, también de cesión, desde el nivel nacional hacia los niveles internacionales y locales.

Colombia está abocada a enfrentar las profundas reformas rurales que sustentan el proceso de paz en su fase de posconflicto, en el marco de una transición mayor, lo cual le proporciona grandes oportunidades para convertir el proceso en un salto cuántico.

3. Concurrencia en la transición institucional. El territorio tiene una estructura escalar y jerárquica en forma de anidamientos, donde cada una de sus delimitaciones está contenida en una mayor y a su vez contiene otras menores, en una escala que va desde la comunidad local, como primer nivel, hasta la aldea global, en su último nivel, pasando por las escalas municipales, subregionales, regionales, nacionales y regionales internacionales, entre otras delimitaciones que, en el caso de Colombia, contempla provincias o asociaciones municipales. Esto conduce a que la referencia a un determinado territorio siempre sea relativa a una categoría particular y determina la importancia de los mecanismos de interacción entre los niveles, los cuales se traducen en formas de subsidiaridad, coordinación y articulación.

Una consecuencia de este carácter multiescalar, base del ordenamiento territorial, es que no es posible establecer estrategias de carácter territorial sin contemplar el papel de cada uno de los niveles que tienen injerencia e impacto en los procesos que se quieren intervenir. El desarrollo rural es un clásico ejemplo de la forma como se estructura esta relación entre los niveles nacionales, departamentales, municipales y locales, abordados en el ejercicio del Bajo Cauca, y permite concluir que las estrategias y soluciones locales no son suficientes si no están acompañadas de sus

referentes en estrategias y soluciones regionales y nacionales. La visión reformadora de *abajo-arriba* no es viable si no se acompaña de un profundo ajuste en los mecanismos de *arriba-abajo*.

4. Naturaleza de los objetivos estratégicos y la escala territorial. La definición del territorio de intervención, para la aplicación de modelos de gestión territorial, debe considerar la naturaleza escalar que establece la ineludible presencia simultánea de todos los niveles territoriales. En el caso de la región se identifica con claridad la pertenencia de los territorios a cada uno de los departamentos, y la influencia de las dinámicas existentes en cada uno de ellos inciden directamente en el establecimiento de los objetivos estratégicos del modelo de gestión territorial. De igual modo, la escala territorial conduce a la consideración del papel que la región cumple dentro del modelo de desarrollo de la escala territorial nacional.

El nivel local, referido a los municipios que conforman la región, constituyen otra escala territorial a la cual se refiere el modelo en su delimitación territorial. De esta forma, el territorio de intervención se define en el ámbito departamental, pero reconoce que la intervención implica acciones en los tres niveles territoriales, nación, departamento y municipio.

5. Ajuste e institucionalidad para el territorio de intervención. La delimitación territorial se refiere igualmente a la necesidad de establecer una institucionalidad para la gestión. Cada territorio, para serlo, requiere una institucionalidad con la responsabilidad de gestionar las estrategias de desarrollo definidas en el modelo de gestión territorial. En el caso piloto desarrollado en Antioquia y Córdoba, esta institucionalidad estuvo a cargo de una estructura interinstitucional liderada por Incoder y PNUD, en alianza con seis organizaciones no gubernamentales pertenecientes a la región y una amplia participación de organizaciones locales de base y organismos públicos.



La reforma rural transformadora no solo se debe basar en una respuesta pragmática a los problemas de desarrollo rural de Colombia, sino que debe asumir el proceso de transición política e institucional que marca los modelos de gobernanza que afectan al mundo.



Esta institucionalidad no tiene un carácter permanente, sin embargo ha tenido la capacidad de convocatoria suficiente para adelantar el proceso de formulación de un modelo de gestión y desarrollo del territorio y la institucionalidad para su implementación.

La creación de instancias institucionales formales es una de las condiciones esenciales para la gestión territorial. En el modelo tradicional clásico de gestión pública, esta institucionalidad tiene rango constitucional, en departamentos y municipios. Sin embargo, la experiencia internacional nos indica la emergencia de otras categorías territoriales con sus propias institucionalidades, algunas de ellas están contenidas, por ejemplo, en las definiciones de estructuras territoriales de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del caso de Colombia, como son regiones, provincias o asociaciones de municipios, que cuentan con estructuras institucionales formales.

En otras experiencias se establecen institucionalidades de carácter participativo, soportadas en modelos de colegiados que integran a actores de la sociedad civil, productores y agentes públicos, como es el caso de los consejos territoriales de desarrollo rural en Brasil o México, o los Consejos de Cuenca que abundan en diferentes países de la región.

6. Del enfoque a la gestión territorial. El desafío territorial consiste en dar el paso del enfoque conceptual y metodológico hacia la instrumentación concreta en forma de políticas públicas, programas, inversiones y proyectos específicos. Un problema generalizado es la dificultad de pasar del discurso territorial a la gestión territorial. Su expresión más clara es que muchas instituciones y países que han declarado su adhesión a los enfoques territoriales del desarrollo, lo incorporan en los diagnósticos y la definición de visiones, pero no alteran los instrumentos más tradicionales de intervención, denotando un vacío importante en el proceso de instrumentación, en otras palabras, el desafío es aterrizarlo en acciones concretas.

De allí la importancia de asumir el desafío de la gestión territorial, como aplicación de las políticas públicas de enfoque territorial. Pasar de la reflexión a la



El enfoque territorial permite una aproximación de carácter estructural de las realidades que ocurren en el mundo rural, lo cual se expresa en la comprensión de las interrelaciones entre sus componentes, crucial para responder a problemas estructurales como los que se han identificado en el mundo rural.



acción representa la urgencia de definir unas rutas de intervención y de reorganización de los instrumentos de intervención pública y gestión social desde las bases territoriales. La experiencia acumulada en diversos países y escenarios, ha permitido identificar los componentes operacionales para la gestión territorial, definiendo los componentes relevantes en cuatro procesos que integran la esencia del enfoque y que permite el tránsito hacia una implementación que permite el alineamiento de los instrumentos específicos de política.

El ejercicio realizado en el Bajo Cauca constituye un ejemplo de la forma como es posible ordenar los procesos de desarrollo del territorio en cuatro componentes: delimitación territorial, pactos territoriales, ordenamiento territorial y articulación intersectorial, los cuales se integran como instrumentadores de una *reforma rural transformadora*.

Componente 1. Identidad y territorio: delimitación del territorio de intervención

El primer paso para la operacionalización de un modelo de gestión territorial es la definición de los límites del territorio objeto de un proceso de desarrollo rural. Sobre este aspecto, como se ha visto, existen diferentes posibilidades, todas ellas relativizadas por el abordaje que se realiza. La fase de delimitación es crucial como expresión del ordenamiento general de la estrategia territorial. La experiencia aplicada en la región permite destacar las siguientes dimensiones a ser consideradas en la estrategia general.

1. Naturaleza de la definición de límites territoriales. El nivel de intervención para el desarrollo rural es una de las decisiones cruciales de los enfoques territoriales. En el ejercicio abordado, se partió de la decisión de definir el nivel supramunicipal, identificando una región intermedia (entre los ámbitos municipal y departamental), sobre la base de un reconocimiento como unidad espacial con procesos históricos que le proporcionan una identidad. Sin embargo, la delimitación como región, determinó desde un primer momento, su heterogeneidad interna, siendo necesario considerarlo como dos territorios, uno correspondiente al sur de Córdoba y otro por el Bajo Cauca antioqueño. La experiencia reafirma que en la base de este proceso de delimitación se encuentran dos consideraciones estratégicas.

La primera relativa a la *territorialidad* que está determinada por la expresión de *adscripción y pertenencia* de la sociedad a un espacio determinado. La territorialidad

es el resultado de un proceso histórico de construcción territorial, con una enorme energía social que se hace determinante en la posibilidad de establecer una visión de territorio y, en consecuencia, un proyecto compartido.

Los elementos que integran la territorialidad se fundamentan en una *cultura* compartida, contenidos simbólicos y visiones compartidas, que se relacionan con un sentido de bien común y acción compartida, la cual adquiere un sentido y expresión muy fuerte cuando se establecen criterios de diferenciación con otros territorios. De este contraste surge la *identidad* como expresión diferenciadora de una cultura propia. La fortaleza de la movilización social y política se enraíza en la identidad, movilizada en forma de *acción colectiva* que determina la posibilidad cierta de construir una institucionalidad capaz de asumir en forma corresponsable y autogestionaria, y garantizar un escenario de gobernanza.

La delimitación de los territorios clásicos se basa justamente en este proceso de territorialidad y se expresa en la institucionalidad básica de la división político-administrativa de las naciones. Cada una de las naciones, departamentos y municipios tiene una historia identitaria y una expresión nítida de territorialidad, que solo es explicable por procesos históricos. Pero existen otras formas de recorte territorial que rompe las fronteras político administrativas, que se expresa en diversos tipos de territorialidad y en diferentes rasgos de identidad. Los territorios étnicos son ejemplos, pero igualmente existen territorios cuyo rasgo identitario se basa en modelos productivos. El Eje Cafetero, por ejemplo; igualmente pueden ser zonas de fronteras internacionales o zonas de influencia de un centro metropolitano; lo son igualmente identidades creadas a partir de historias de colonización reciente; en fin, existen diversos tipos de bases identitarias de la territorialidad.

Esta diversidad implica que los recortes territoriales, sobre la base de la *diferenciación por territorialidad*, se determina en forma específica a cada caso, como bien lo ejemplifican las definiciones de territorios de identidad y de ciudadanía en Brasil, quienes cuentan con la flexibilidad para aplicar criterios de recorte territorial aplicables a cada contexto.

La segunda consideración estratégica se refiere a la relación entre la dimensión del desarrollo que se quiere atender y la *escala territorial* en la cual se presentan las condiciones óptimas para su abordaje. En algunas de las dimensiones específicas del

desarrollo rural se puede apreciar en forma concreta la importancia de esta consideración. Por ejemplo, el manejo de los recursos naturales, en particular el agua, ha sido identificado en el Bajo Cauca como un eje estructurante del desarrollo rural, identificando la dimensión regional que requiere un ámbito territorial de intervención de carácter supramunicipal. En contraste, la dinámica de integración de la producción primaria a los mercados, tiene una dimensión territorial municipal, donde se dan las relaciones primarias de comercialización local en los municipios de Córdoba y los de Antioquia.

El interrogante sobre el recorte territorial más adecuado está ligado a las *condiciones y prioridades particulares de cada región*, así como de las visiones de desarrollo y proyecto territorial, definiendo el mejor recorte territorial para definir los límites del territorio de intervención. En algunos casos, el municipio, un grupo de ellos o una cuenca, podrán ser los recortes más adecuados para la atención de desafíos concretos de desarrollo. En el caso del ejercicio realizado, se definieron dos niveles, el primero como dos territorios, uno en cada departamento, y otro correspondiente a toda la región en su conjunto.

Componente 2. Pactos territoriales

El desarrollo de un territorio se orienta por las visiones estratégicas compartidas y negociadas por los actores que lo conforman. La construcción de esta visión es una de las más importantes características de los modelos de gestión territorial, fundamentada en procesos que enfrentan los conflictos de intereses existentes en su interior, con la aplicación de mecanismos de consenso en escenarios de gestión democrática. Es esta una diferencia significativa con los modelos tradicionales de imposición de soluciones desde fuera del territorio, características de estructuras centralistas, donde la participación se reduce a escuchar las solicitudes desde el territorio, pero las decisiones estratégicas están restringidas a espacios políticos o técnicos por fuera del territorio.

Las decisiones que conforman un proyecto de territorio no se pueden basar exclusivamente en los componentes objetivos de diagnóstico y caracterización territorial, lo cual es aportado por la aplicación de técnicas de planificación. El verdadero desafío consiste en la prospectiva que permite delinear futuros posibles y deseables que están determinados por las tendencias positivas detectadas sobre la base de información y modelos interpretativos, pero que serán moldeados por las decisiones, el compromiso

y las acciones que los protagonistas de ese futuro estén dispuestos a realizar. Existe un componente de intersubjetividad que solo puede ser expresado por los actores territoriales, quienes tienen en sus manos asumir las acciones que conduzcan al logro de los objetivos de desarrollo. En esto consiste la construcción de un pacto territorial, fundamento de la gestión territorial.

1. Participación y acción colectiva. El consenso que se involucra en el pacto territorial refleja el tránsito de una participación social al reconocimiento de la acción colectiva como modelo autonómico. Es claro el proceso de negociación sucedido en la experiencia del Bajo Cauca, donde las comunidades se movilizaron para alcanzar un consenso sobre el futuro del territorio y el establecimiento de acuerdos de gestión.

Para que un pacto territorial tenga la posibilidad de orientar las estrategias de desarrollo, debe cumplir con una convocatoria amplia de las tres esferas de actores, la sociedad civil, los agentes económicos y la institucionalidad pública.

El ejercicio realizado tuvo vacíos por la baja representatividad de la institucionalidad pública de todas las escalas territoriales involucradas y de los actores privados, lo cual debilita el poder del pacto alcanzado.

Pero una de las más importantes consideraciones del logro de consensos para el desarrollo es que, como se ha enfatizado, se tenga en cuenta el sentido escalar del territorio. Si bien un modelo de gestión territorial será liderado por una de las instancias territoriales, sea local, subregional, departamental o nacional, hay un ámbito preciso de competencias en cada nivel, en el que se definen los espacios de decisión. Las decisiones estratégicas de nivel departamental, por ejemplo, deben ser acordadas por los actores departamentales en diálogo con los niveles territoriales locales o municipales.

Carecen de viabilidad los acuerdos que sean alcanzados sin consideración de los actores competentes. Es por ello que la participación de los agentes de las instituciones nacionales en los pactos regionales es fundamental, ya que los actores locales carecen de competencia para comprometer acciones del nivel nacional, pudiendo, apenas, hacer peticiones y expresar demandas.

2. Sociedad civil organizada. La organización de los actores territoriales se constituye en un punto capital del modelo de pactos territoriales y el desarrollo de capacidades

para la gestión territorial, en uno de sus fundamentos. El ejercicio realizado en la región se basó en un proceso de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de los productores, con lo cual se logró dar legitimidad al proceso general.

En Colombia, tal como lo demostró el INDH 2011, se hace imprescindible recuperar el capital social perdido por el debilitamiento de las organizaciones de representación de los campesinos y otros grupos sociales, como base para el logro de proyectos territoriales que conduzcan a planes de acción e inversión consensuados.

3. Negociaciones. La capacidad de negociación y el logro de acuerdos sólidos y creíbles demandan de espacios formales de negociación, bajo la forma de planeación participativa que se contempla en la legislación colombiana, al igual que en otros países. La experiencia tecnocrática en América Latina ha mostrado fehacientemente que no es suficiente con contar con un diagnóstico creíble, si no es un diagnóstico consensuado, más aún si se trata de definir ejes estratégicos de intervención o metas y objetivos de desarrollo. Se requiere del compromiso de los actores involucrados y eso se logra a través de la participación de todos los intereses involucrados y de las decisiones legítimas que de estas se deriven. Estos mecanismos de participación, negociación, vinculación y compromiso, son condiciones obligadas para que los pactos territoriales cumplan con su papel de cimientos del desarrollo y la gestión territorial.

4. Proyectos estratégicos territoriales y contratos plan. El corazón de los pactos territoriales está conformado por proyectos concretos de acción que canalizan las contribuciones de los diferentes actores en hojas de ruta específicas. Muchos países que han emprendido rutas de gestión territorial se han encontrado con la abundancia de planes territoriales de desarrollo rural que no han alcanzado su implementación debido a la generalidad de las propuestas o a una larga lista de demandas puntuales y exhaustivas.

La formulación de proyectos estratégicos territoriales se ha abierto como el camino adecuado para el aterrizaje de los planes participativos. Estos proyectos estratégicos se basan en los siguientes principios básicos: identificación de procesos jalonadores del desarrollo a partir de las características territoriales y de sus potenciales movilizadores; prioridad a la provisión de bienes públicos territoriales; carácter

multisectorial; con la participación articulada, sinérgica y coordinada del conjunto de la institucionalidad; con objetivos claros de impacto en el conjunto territorial y no solo en un grupo particular; y carácter de largo plazo.

Esta ha sido la característica del ejercicio en la región que, además de un modelo de gestión, ha formulado un conjunto de proyectos estratégicos tales como el agua o la producción orgánica, que impactan transversalmente todos los componentes del desarrollo territorial. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ha establecido la posibilidad de establecer contratos plan, que permiten sentar las bases de compromisos más sólidos para el desarrollo de los pactos territoriales y de sus proyectos de desarrollo.

Componente 3. Ordenamiento territorial

El sentido multiescalar del territorio, implica la coexistencia de instituciones en cada nivel que han de articularse bajo los principios de coordinación, subsidiaridad y solidaridad establecidos en la Constitución y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, lo que conduce a la necesidad de establecer definiciones explícitas de ordenamiento de las competencias, responsabilidades, acciones y recursos en cada nivel. Pero hay otras dimensiones del ordenamiento que son imprescindibles en el modelo de gestión territorial para el desarrollo rural, que se refieren a la optimización del uso de los recursos naturales, particularmente suelo y agua, y de la racionalización de los tipos de sistemas productivos que se inducen desde las políticas públicas.

1. Ordenamiento de competencias territoriales. Implica la definición de la relación entre la naturaleza de las demandas de políticas y el nivel territorial más próximo para atenderlas, de forma que se establezcan las *competencias, responsabilidades y recursos* de cada uno de los niveles (nación, departamento, municipio, otros) territoriales, en los diferentes temas relacionados con el desarrollo de los territorios rurales y los mecanismos explícitos de articulación entre los diferentes niveles territoriales.

La planeación regional es uno de los componentes clásicos que deben ser tenidos en consideración en un modelo de ordenamiento territorial para el desarrollo rural. Así mismo, considera la conveniencia de crear nuevas instancias territoriales a la luz

de la legislación vigente, que puede considerar provincias, regiones, asociaciones de municipios y la aplicación de mecanismos como los contratos plan que articulan con solidez proyectos territoriales.

2. Ordenamiento espacial. Definición del *ordenamiento del uso del suelo* en correspondencia con sus condiciones ecosistémicas y ambiental, particularmente en lo relativo a la compatibilidad de usos, que es reconocido como una de las expresiones claras de irracionalidad en el uso sostenible de los recursos naturales. En este ordenamiento, Colombia cuenta con dos marcos desarrollados en cuanto a los planes de ordenamiento territorial de los municipios y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Ambos marcos proveen las bases para la definición de esquemas de racionalización que orienten las decisiones de políticas sectoriales y territoriales.

3. Ordenamiento social de producción. El principio constitucional referido a la responsabilidad social de la propiedad, se extiende al deber del Estado de velar porque la actividad económica privada revierta beneficios sociales, más allá de su renta privada. Por ello se requiere la definición de criterios que permitan crear un sistema de incentivos que conduzca al uso óptimo de la tierra y de la producción rural, en amplio sentido, en un *ordenamiento social de la propiedad* que maximice los efectos o externalidades positivas de la producción, basadas en criterios de multifuncionalidad y expresada en términos de rentas o beneficios sociales.

Componente 4. Articulación interinstitucional

La naturaleza multidimensional que se le reconoce el desarrollo territorial rural, esto es la identificación de las dinámicas e interdependencias de las dimensiones social, económica, ambiental, política y cultural, se traduce en un gran desafío de acción articulada y *coordinada* de las instituciones responsables de políticas públicas en cada uno de estos ámbitos. Este es uno de los mayores desafíos de reforma del Estado, ya que predominan los compartimentos aislados de las agendas institucionales.

Sin la concurrencia de todos los sectores involucrados, sin una visión de responsabilidad del Estado en su conjunto, no es posible alcanzar una verdadera gestión territorial. Esto ha puesto en entredicho la tendencia predominante en nuestros países de la asignación, formal o factual, de la responsabilidad del desarrollo rural en

los ministerios de Agricultura, ante la ausencia comprometida de otros ministerios e instituciones de las otras ramas del poder público. La gestión territorial debe ser una política de Estado, intersectorial y de largo plazo.

1. Intersectorialidad. En países con bajos grados de descentralización y autonomía territorial y alto centralismo en las decisiones de inversión pública, como es el caso de Colombia, predominan los modelos sectoriales de políticas, en los que cada una de las dimensiones del desarrollo es abordada en forma autónoma en sus objetivos y mecanismos de intervención.

La articulación intersectorial, demandada por la realidad integral del desarrollo en los territorios rurales, se aprecia en los ámbitos locales y regionales, tal como se evidencia en el ejercicio realizado. Sin embargo, no es así en el nivel central, en el que la toma de decisiones se realiza dentro de marcos estrictamente sectorial. Los proyectos estratégicos territoriales indican rutas concretas de acción articulada entre sectores diferentes, pero se enfrentan a mecanismos y reglas de operación de las políticas sectoriales que impiden este tipo de articulaciones.

Países como México, Brasil y España han creado mecanismos de coordinación central que dejan la lección clara sobre la necesidad de realizar reformas institucionales para permitir una verdadera dinámica de articulación, en diálogo con los pactos territoriales y sus proyectos estratégicos. Mientras se mantenga la idea de que el desarrollo rural es responsabilidad de los ministerios de Agricultura y no del Gobierno en su conjunto, será imposible alcanzar la gestión territorial rural.

2. Planeación y presupuesto. La planeación territorial es complementaria a la planeación sectorial, no compiten. Colombia ha sido uno de los países líderes en defensa de la planeación territorial, constituyéndose en referente conceptual y metodológico en América Latina. Una expresión de ello es el énfasis regional que se le ha dado al actual Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo hay conciencia plena de que el Sistema Nacional de Planeación, de orientación profundamente territorial en su concepción constitucional, no opera plenamente.

El logro de las metas de ordenamiento territorial y de la articulación intersectorial depende de la capacidad de diálogo y articulación, así como de la identificación de las áreas comunes de articulación, entre los planes de desarrollo departamentales,

municipales y nacional, así como de los planes de ordenamiento territorial y de los planes sectoriales de cada uno de los sectores. Pero además, a estos planes debe corresponder un modelo de inversión que garantice la articulación intersectorial.

Los recursos que deben llegar en forma articulada a alimentar los proyectos estratégicos territoriales, deben contar con un marco fiscal y presupuestario adecuado, que no puede ser sujeto exclusivamente a decisiones de focalización, como ocurre actualmente.

Un buen ejemplo de estos presupuestos se puede apreciar en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural de México, como mandato de ley, que involucra a todos los sectores con responsabilidad en el sector rural y que cuenta con un presupuesto específico dentro del presupuesto general de gastos de la federación.

3. Gobernabilidad. La capacidad para alcanzar las metas de gestión de las instituciones públicas, la eficiencia en el logro de resultados en sus intervenciones y la eficacia en el impacto en el desarrollo territorial, son los desafíos del buen gobierno que se ha propuesto Colombia, es decir, el logro de gobernabilidad. Este es un aspecto central de la viabilidad de una *reforma rural transformadora*.

La enorme debilidad institucional para atender los desafíos del desarrollo territorial rural, en parte se debe al desmonte de las instituciones ocurrida en décadas pasadas, pero especialmente como consecuencia de la baja capacidad de las instituciones actuales, se constituye en una barrera que demandará alta voluntad política para superarla, en dos direcciones, obligadamente simultáneas, fortaleciendo las capacidades locales y regionales e introduciendo enfoques territoriales en las instituciones sectoriales nacionales.

El posconflicto requerirá de instituciones con liderazgo, credibilidad y capacidad técnica para lograr el grado de gobernabilidad requerido para un objetivo mayor, como será el de la consolidación de la paz con base en un desarrollo territorial rural cierto.

Corporación Betancí. 2013. Estrategia de sistematización, sur de Córdoba. Documento de trabajo convenio PNUD-Incoder 00793. Montería.

Corporación para el Desarrollo Social Comunitario (Corsoc-Asvidas). 2013. Diagnóstico rural territorial participativo del sur de Córdoba. Documento de trabajo convenio PNUD-Incoder 00793. Montería.

Corporación Manapaz. 2013. Sistematización del proceso de desarrollo rural, en el Bajo Cauca antioqueño. Documento de trabajo convenio PNUD-Incoder 00793. Medellín.

Fundación El Cinco. 2013. Diagnóstico regional participativo de la subregión del Bajo Cauca antioqueño. Documento de trabajo convenio PNUD-Incoder 00793. Medellín.

Fundación del Sinú. 2013. Estrategia para el desarrollo rural territorial del sur de Córdoba. Documento de trabajo convenio PNUD-Incoder 00793. Montería.

Jardín Hidrobotánico. 2013. Propuesta de desarrollo integral con enfoque territorial para el bajo Cauca antioqueño, ordenamiento productivo y perfiles de proyecto. Documento de trabajo convenio PNUD-Incoder 00793. Caucasia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: INDH PNUD, septiembre.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). 2011. Convenio de cooperación técnica 00793 entre el Incoder y PNUD. Bogotá, diciembre.

Acnur	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados
ADEL	Agencia de Desarrollo Económico Local
Asvidas	Asociación para la Vida Digna y Solidaria
CMDR	Consejos municipales de desarrollo rural
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Consea	Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario
Corantioquia	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia
Corpoica	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
Corsoc	Corporación para el Desarrollo Social Comunitario
CTP	Consejos de planeación territorial
CVS	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Fupad	Fundación Panamericana para el Desarrollo
ICV	Índice de calidad de vida
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
JAC	Juntas de Acción Comunal
Manapaz	Corporación Manos de Amor y Paz
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
ONG	Organizaciones no gubernamentales
Onudi	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PEC	Programa Especial Concurrente
PET	Programa Estratégico Territorial
PNCRT	Política nacional de consolidación y reconstrucción territorial



PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SINA	Sistema Nacional Ambiental
UACT	Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial
Umata	Unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria
UNODC	Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Usaid	Agencia de Estados Unidos de Cooperación Internacional para el Desarrollo