

**¿DESARROLLO RURAL EN TENSIÓN? LA ZRC CUENCA DEL RÍO PATO Y  
VALLE DE BALSILLAS: UNA HISTORIA DE RESISTENCIA POR LA DIGNIDAD  
HUMANA Y LA PAZ, EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS  
ACUERDOS DE PAZ (2012-2017)**

**LAURA CAROLINA GONZÁLEZ BARRERA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS  
BOGOTÁ DC  
2018**

**¿DESARROLLO RURAL EN TENSIÓN? LA ZRC CUENCA DEL RÍO PATO Y  
VALLE DE BALSILLAS: UNA HISTORIA DE RESISTENCIA POR LA DIGNIDAD  
HUMANA Y LA PAZ, EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS  
ACUERDOS DE PAZ (2012-2017)**

**LAURA CAROLINA GONZÁLEZ BARRERA**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE MAGISTER EN  
ESTUDIOS POLITICOS**

**PEDRO ALEXANDER SILVA VARGAS**  
Director de tesis

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS  
BOGOTÁ DC  
2018**

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Zona de Reserva Campesina Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas por su historia de resistencia y dignidad, por su lucha y defensa del territorio, por no dejar de insistir y persistir, por no dejarse arrebatar la esperanza.

A mi familia por siempre acompañarme, por no dejarme desistir, por su profundo amor, a mi mamá por su ejemplo, porque gracias a ella me siento orgullosa de la mujer que soy, a mi papá por siempre estar a mi lado, por sus llamadas de aliento en la distancia, a mi hermana por ser mi mayor confidente, mi amiga y la mejor consejera que por mucho he tenido.

A mis amigos por hacerme reír, por estar pendientes, por acompañarme en las traspasadas, por motivarme en el camino.

A mi Director de tesis, el profe Alexander, por su paciencia, por sus aportes, por su admiración por las comunidades campesinas, por creer en la paz.

A Oscar y Camilo, mis compañeros de recorrido en este proceso académico por construir y nunca dimitir de The Fight Club.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO UNO: LA HOJA DE RUTA: EL MODELO DE DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA .....</b>	<b>7</b>
1. LOS MODELOS DE DESARROLLO Y LA AGRICULTURA: UN ACERCAMIENTO AL DESARROLLO RURAL .....	8
1.1. <i>Las escuelas clásicas de desarrollo, la sustitución de importaciones y la revolución verde.</i> .....	9
1.2 <i>La crisis del petróleo y de la deuda, el marco del crecimiento con equidad y la liberalización del mercado.</i> .....	10
1.3 <i>El consenso de Washington y la microeconomía en el desarrollo.</i> .....	11
2. COLOMBIA: UN ACERCAMIENTO A SUS MODELOS DE DESARROLLO RURAL .....	13
2.1 <i>Modelos de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones.</i> .....	13
2.2 <i>Modelo de apertura económica.</i> .....	14
2.3 <i>El Sistema agroindustrial.</i> .....	15
3. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA COMPRENDER EL MODELO DE DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA .....	16
3.1 <i>Desarrollo humano.</i> .....	17
3.2 <i>Nueva ruralidad.</i> .....	18
3.3 <i>Desarrollo rural y medio rural.</i> .....	20
4. EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA Y LA APERTURA ECONÓMICA .....	22
4.1 <i>Del siglo XIX – 1936.</i> .....	24
4.2 <i>De Alfonso López Pumarejo al Frente Nacional.</i> .....	25
4.3 <i>El gobierno de Virgilio Barco y la apertura económica.</i> .....	27
4.4 <i>Balance general.</i> .....	29
<b>CAPITULO DOS: EL NACIMIENTO DE LA ZONA DE RESERVA CUENCA DEL RÍO PATO Y VALLE DE BALSILLAS: UNA HISTORIA DE LUCHAS Y DESAFIOS .....</b>	<b>33</b>
1. EL MERCADO Y LOS DERECHOS REIVINDICATIVOS DE LAS ZRC.....	34
1.1 <i>El modelo económico neoliberal y la apertura económica.</i> .....	34
1.2 <i>La Ley 160 de 1994 y la formalización de las ZRC.</i> .....	35
1.3 <i>Las ZRC como propuesta reivindicativa de los derechos de las comunidades campesinas</i> .....	38
2. EL NACIMIENTO DE LA ZRC CUENCA DEL RIO PATO Y VALLE DE BALSILLAS: UNA HISTORIA DE LUCHA Y REIVINDICACIÓN .....	43
2.1 <i>La historia de colonización del Río Pato y la Hacienda Balsillas.</i> .....	44
2.2 <i>Las marchas cocaleras de los noventa.</i> .....	47
2.3 <i>Un paso más de la marcha por la vida: El nacimiento de la ZRC de El Pato-Balsillas.</i> .....	48
2.4 <i>Acercamiento general a la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas.</i> .....	49
3. LAS ZRC CUENCA DEL RIO PATO Y VALLE DE BALSILLAS EN PERSPECTIVA DE DESARROLLO. ....	51

<b>CAPITULO TRES: ¿MODELOS DE DESARROLLO RURAL EN TENSION?</b> .....	<b>56</b>
1. EL MODELO DE DESARROLLO DEL ESTADO COLOMBIANO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014- 2018 .....	57
1.1 <i>La transformación del campo y las estrategias regionales del Plan de Desarrollo 2014 – 2018 todos por un nuevo país.</i> .....	58
2. HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: LA REFORMA RURAL INTEGRAL COMO EL MODELO DE DESARROLLO RURAL DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE LA HABANA .....	62
2.1 <i>Las ZRC en el marco de los Acuerdos de Paz de la Habana.</i> .....	65
3. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LOS MODELOS DE DESARROLLO: LA ZRC CUENCA DEL RIO PATO Y VALLE DE BALSILLAS (2012-2017), EL PND (2014-2018) Y LA REFORMA RURAL INTEGRAL (2016) .....	67
3.1 <i>Convergencias y divergencias desde el Desarrollo Humano</i> .....	70
3.2 <i>Convergencias y divergencias desde el enfoque territorial</i> .....	74
3.3 <i>Convergencias y divergencia desde la cuestión agraria.</i> .....	79
3.4 <i>Reflexión</i> .....	85
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>87</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>90</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>98</b>
ANEXO 1: UBICACIÓN ZONA DE RESERVA CAMPESINA .....	98
ANEXO 2: DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA ZRC EL PATO- BALSILLAS.....	99
ANEXO 3. CRECIMIENTO POBLACIÓN ZRC EL PATO- BALSILLAS 1997 - 2012.....	100
ANEXO 4: EVALUACIÓN PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE INICIAL E IDENTIFICACIÓN REQUERIMIENTOS DE ACTUALIZACIÓN.....	102
ANEXO 5. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND 2014 – 2018: LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO .....	104
ANEXO 6: INDICADORES SOCIALES DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ PND 2014-2018 .....	106
ANEXO 7: OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND 2014 – 2018: ESTRATEGIAS REGIONALES. CENTRO SUR- AMAZONIA .....	107
ANEXO 8: PRINCIPALES PROPUESTAS DEL FORO AGRARIO DE 2012. SUBTEMA 1: ACCESO Y USO DE LA TIERRA, TIERRAS IMPRODUCTIVAS, FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD, FRONTERA AGRÍCOLA Y PROTECCIÓN DE ZONAS DE RESERVA. ....	108
ANEXO 9: ESTRATEGIAS CONTEMPLADAS EN EL PUNTO UNO DE LOS ACUERDOS DE PAZ... ..	113
ANEXO 10. MATRIZ PARA EL ANÁLISIS COMPARADO DE LAS VARIABLES PRINCIPALES .....	115

## INTRODUCCIÓN

*“La dignidad es la experiencia profunda que todas y todos tenemos de que importamos como personas, como familias, como pueblos. La dignidad humana no se la debemos a nadie, [...] la tenemos porque somos seres humanos[...]. Y no tiene más dignidad el que tenga más hectáreas o más vacas, o tenga armas, ni siquiera las armas del Estado. Todos los seres humanos tenemos igual dignidad. Lo que hacemos con el desarrollo regional es establecer y acrecentar las condiciones para que las etnias, las comunidades campesinas y los pueblos rurales y también los empresarios solidarios, puedan expresar su dignidad, celebrar su dignidad, compartir su dignidad, proteger su dignidad, vivir su dignidad como un pueblo quiere vivirla en una región”*

*Francisco de Roux (2012)*

El campo en Colombia ha sido el escenario donde con mayor intensidad se ha vivido el conflicto, pues es allí donde se anclan lo que muchos consideran sus causas históricas: la concentración y propiedad sobre la tierra y la exclusión del campesinado. Es por esta razón, que, dentro del actual Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, la reforma rural integral constituye el primer punto de la negociación. Este mismo punto contempla las Zonas de Reserva Campesina –ZRC- pues permiten crear aquellas condiciones para avanzar en la construcción de paz, contribuyendo a superar problemas sociales asociados al conflicto, implementar programas de inversión económica en el campo y crear condiciones de justicia social al pensar en procesos de distribución, constituyéndose en una figura de ordenamiento y planificación territorial importante para el desarrollo rural.

Así el desarrollo rural y con este las zonas de reserva campesina, se ubican en el centro de las problemáticas de la población rural como el uso y tenencia de la tierra, la pobreza, el acceso a servicios, la relación con el medio ambiente y por su puesto el conflicto armado. No obstante, el logro de tan anhelado desarrollo incluye el reacomodamiento de muchas fuerzas y dar un viraje en la forma en que se percibe el desarrollo si es que verdaderamente se quiere dar solución a las causas históricas del conflicto. Ello implica una sincronía entre organizaciones sociales,

comunidades, Estado y demás organismos, pues implica que todos generen puntos de encuentro y que conciban el desarrollo rural más allá de lo agrario que les permita fijarse como propósito el bienestar de la población rural, incluyendo el fortalecimiento de sus capacidades de acuerdo con sus particularidades.

Esto requiere de un proceso dinámico y articulado, donde la constitución de las Zonas de Reserva Campesina podría constituir un esfuerzo real en la consecución de la superación del conflicto, lo cual resulta ser un verdadero desafío para el país. Sin embargo, la constitución de estas zonas no ha sido nada fácil, teniendo que dar largas luchas en la construcción de sus bases organizativas y jurídicas; atravesando por largos periodos de estigmatización, movilización, organización y resistencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo partió de la siguiente pregunta ¿Cuáles son las convergencias y divergencias entre el modelo de desarrollo rural de la ZRC de El Pato Balsillas formulado en su plan de desarrollo 2012-2017 y el modelo de desarrollo rural contemplado en el Plan Nacional de desarrollo (2014-2018) de cara al modelo de desarrollo contemplado en el numeral uno del acuerdo de paz: Hacia un nuevo Campo Colombiano: ¿Reforma Rural Integral?

La selección de la Zona de Reserva Campesina Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas, ubicada en el municipio de San Vicente del Caguán departamento del Caquetá, obedece a cuatro criterios. El primero de ellos es sociológico, pues el movimiento campesino de la región es referente para otras ZRC por su organización y gestión. El segundo, es histórico-político, evocando los fenómenos de colonización característicos de la zona, relacionados en su mayoría con los fenómenos de violencia gestados al interior del país y las complejas dinámicas que se han establecido en el territorio entre pobladores, Estado y grupos armados. El tercero es normativo y jurídico, en tanto que es una de las seis zonas legalmente constituidas en el territorio nacional lo que le permite contar con un Plan de Desarrollo Sostenible reconocido al menos en el plano formal por las entidades gubernamentales, criterio también determinante para la escogencia del periodo de

estudio 2012-2017. Finalmente, el cuarto es técnico – evaluativo y es que esta ZRC fue una de las tres zonas de reserva campesina que participaron en el Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina auspiciado por el Ministerio de Agricultura y el Banco Mundial, lo que permite contar con una fuente oficial adicional de información. Para el análisis, también se tomó como referente el Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un Nuevo País (2014-2018)<sup>1</sup>, ya que bajo este se enmarcó el Acuerdo de paz y porque coincidía por un periodo de tiempo más prolongado con el Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas (2012-2017).

Tomando en consideración los criterios de selección y la pregunta orientadora, se fijaron los siguientes objetivos:

Objetivo general: Analizar las convergencias y divergencias entre el modelo de desarrollo rural de la ZRC de El Pato Balsillas formulado en su plan de desarrollo 2012-2017 y el modelo de desarrollo rural contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018)) de cara al modelo de desarrollo contemplado en el numeral uno del acuerdo de paz: Hacia un nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral.

Objetivos específicos: 1) Identificar las características propias de los modelos de desarrollo y su repercusión en el modelo de desarrollo rural colombiano; 2) Describir el contexto económico, normativo, histórico y social que da origen a la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas y la visión de desarrollo rural que consignan en su Plan de Desarrollo Sostenible (2012 – 2017). 3) Establecer las convergencias y divergencias entre el modelo de desarrollo rural de la ZRC de El Pato Balsillas formulado en su plan de desarrollo 2012-2017, el modelo de desarrollo rural contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) y el modelo de

---

<sup>1</sup> Su antecesor solo coincidía en dos años con el PDS-ZRCPB y abarcaba solamente el inicio de las conversaciones en la Habana.

desarrollo rural contemplado en el numeral uno del acuerdo de paz: Hacia un nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral.

Buscando dar cuenta de ello, el trabajo se estructuró en torno a tres capítulos. En el capítulo uno: La hoja de ruta: el modelo de desarrollo rural en Colombia, se revisaron los modelos de desarrollo y el desarrollo rural en Colombia para identificar la relación entre los modelos de desarrollo y la agricultura y desde allí hablar de desarrollo rural; se efectuó un acercamiento a los modelos de desarrollo rural en Colombia desde los modelos de sustitución de importaciones hasta el sistema agroindustrial; se consideraron algunos elementos claves para comprender el modelo de desarrollo rural como: el desarrollo humano, la nueva ruralidad y las definiciones que sobre desarrollo rural y medio rural se han construido; para finalmente concluir con la evolución del problema agrario en nuestro país desde el siglo XIX hasta la etapa neoliberal.

En el segundo capítulo: El nacimiento de la Zona de Reserva Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas: Una Historia de luchas y desafíos, quise adentrarme en el modelo económico neoliberal y las condiciones que permitieron el surgimiento de las Zonas de Reserva Campesina como propuesta reivindicativa, luego de lo cual relate el proceso de constitución de la Zona de Reserva Campesina –ZRC- Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas como una historia de lucha y reivindicación y concluí con un acercamiento a la perspectiva de desarrollo de la misma ZRC.

Finalmente, en el capítulo tres: ¿Modelos de desarrollo rural en tensión?, me aproxime al modelo de desarrollo rural contemplado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un Nuevo País (2014-2018), como en el punto número uno del acuerdo de paz Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral; terminando con un análisis entre las convergencias y divergencias que plantea tanto la ZRC El Pato- Balsillas, el PND y el acuerdo de paz. Este análisis se organizó a partir de tres grandes variables: desarrollo humano, enfoque territorial y cuestión

agraria y culminó con algunas reflexiones que sirvieron de puente para plantear las respectivas conclusiones.

Unido a ello, se privilegió el método cualitativo, por lo que se realizó un análisis analítico- descriptivo a partir de la construcción de una matriz para el análisis comparado de las variables principales que tomo en consideración el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC escogida, el Plan Nacional de Desarrollo y el punto número uno del Acuerdo de Paz, y de distintas fuentes de información entre las que se desatacan: libros, artículos de prensa, revistas científicas documentos oficiales e institucionales, informes técnicos, normas y disposiciones legales y testimonios de pobladores de la ZRC escogida para el ejercicio, entre los que se encuentran: Leidy Gaitán (Presidenta JAC. Vda San Luis del Oso), Onias Ramirez Córdoba (Habitante región del Pato), Diana Patricia González (Profesora institución Educativa Linderos), Luis Alberto Ortiz (Presidente Junta de Acción Vereda Linderos) y líderes de la Asociación Municipal Colonos del Pato – AMCOP-, Misael Guzmán (Presidente AMCOP), Edilberto Prieto Buitrago (Comisión AMCOP), Miguel Córdoba (Tesorero AMCOP), y Gerardino Otálora (Comité de Derechos humanos AMCOP).

Así, teniendo en cuenta que el desarrollo rural se encuadra en un contexto de conflicto armado, el momento actual en el que se inicia la tan anhelada construcción de paz y se empieza a vislumbrar el difícil camino de su consolidación, exige y demanda de cientos de voluntades políticas que no se limiten a la hora de buscar soluciones. En medio de esta coyuntura, resulta importante que todos los sectores, incluida la academia, centren sus reflexiones y aportes a la consecución de esa paz con justicia social. A tenor de ello, los movimientos campesinos han venido planteando la necesidad de ser protagonistas de la construcción de paz, y en este ámbito las ZRC constituyen un punto fundamental, donde más que nunca deben considerarse como una respuesta organizativa de desarrollo rural frente a las dinámicas que el conflicto ha propiciado en gran parte del territorio.

Considerando estas razones, el siguiente trabajo pretende constituirse en un aporte para comprender la complejidad del conflicto y la construcción de medidas para su resolución, que en el marco de los estudios políticos contribuya al quehacer investigativo y al debate, con miras a que la garantía de paz que demanda el postconflicto revista una relevancia social e institucional en torno al desarrollo rural.

## **CAPITULO UNO: LA HOJA DE RUTA: EL MODELO DE DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA**

Tal como lo señala el informe de Desarrollo Humano del PNUD (2011), Colombia es más rural de lo que se piensa; sin embargo, construyó su modernización sobre un modelo urbano y un orden social injusto a partir de una estructura de la tenencia de la tierra estática, una amplia jerarquización social y una fuerte hegemonía política, que la llevó a prescindir del potencial del campo. Como resultado de ello, la perspectiva de desarrollo rural se consolidó desde la inequidad y la desigualdad, desconociendo al campesino como actor político y promoviendo políticas agrarias sin interés de revisar factores estructurales como la concentración de la propiedad rural, la pobreza y la miseria, como lo indica Machado en el mismo informe.

Unido a ello, el mismo Machado (2004) destaca que en el ámbito nacional la producción académica sobre el desarrollo rural es escasa y se caracteriza por dos aspectos: el primero de ellos es que quienes lo han abordado lo relacionan con la integración del campesino a los esquemas modernos de agricultura, y el segundo es que lo relativo a la cuestión agraria se vincula con los modelos de crecimiento económico. Así, aunque el desarrollo rural se propone como enfoque de política para atender las demandas históricas del campesinado, se ha escrito muy poco sobre el mismo y por ello, definir su contenido resulta importante para hacer efectivos los cambios estructurales que demanda el campo colombiano como lo manifiesta Salgado (2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo tiene como objetivo identificar las características propias de los modelos de desarrollo y su repercusión en el modelo de desarrollo rural colombiano, para ello, se tendrán en cuenta cuatro aspectos: primero, los modelos de desarrollo, la agricultura y la concepción de lo rural; segundo, la concepción de lo rural en los modelos de desarrollo; tercero, algunos elementos clave del modelo de desarrollo rural en Colombia; y cuarto, un acercamiento al problema agrario en Colombia hasta la apertura económica. Esto será determinante, pues orientará el análisis previsto en el capítulo tres.

## **1. Los modelos de desarrollo y la agricultura: un acercamiento al desarrollo rural**

Hablar de desarrollo reviste un amplio debate, pues es una idea compleja que, dependiendo del enfoque que se le otorgue, traza la ruta de las políticas públicas a nivel nacional; por ello, se hace necesario comprender la naturaleza de sus problemas y conocer sus enfoques interpretativos, pues a partir de allí será más fácil comprender las relaciones que establecen el Estado, el Mercado y la Sociedad.

Además de ello, las aplicaciones de estos modelos de desarrollo han gestado en las sociedades rurales grandes transformaciones y cambios en la concepción de lo que es el desarrollo rural; así, en primera instancia el desarrollo rural se relacionó con la reciprocidad entre desarrollo y agricultura, concepción que fue cambiando, al entender que lo rural no se podía asociar exclusivamente a lo agrícola o la producción primaria. Sin embargo, esto implica conocer la evolución que a nivel conceptual se ha dado tanto en el campo del desarrollo como de la agricultura, por lo que a continuación pondremos en diálogo a dos autores Arcos (2008) y López (2004), estableciendo una suerte de paralelismo que nos permita acercarnos a la concepción de desarrollo rural.

Como lo señala Arcos (2008), las teorías y enfoques del desarrollo urden sus fundamentos en las escuelas de pensamiento de la economía clásica y el enfoque Marxista, a partir de los cuales surgirán varios enfoques a lo largo del siglo XX, como el enfoque de crecimiento (Harrod & Romer), el enfoque Cepalino y dependientista, la teoría de los derechos y las capacidades (Sen & Currie) y la Teoría del Desarrollo humano (PNUD). Del mismo modo López (2004) describe momentos específicos para comprender la relación entre desarrollo y agricultura y su evolución desde la segunda mitad del siglo XX (La sustitución de importaciones y la revolución verde, el crecimiento con equidad y el resurgimiento de la microeconomía).

### **1.1. Las escuelas clásicas de desarrollo, la sustitución de importaciones y la revolución verde.**

A lo largo de las décadas de los cuarenta y los cincuenta, se estructuran las escuelas clásicas del desarrollo, es decir, aquellas que entendían el desarrollo como la posibilidad de alcanzar mejores niveles de vida por la vía del crecimiento y comienzan a explicar las causas del subdesarrollo y la dependencia, proponiendo mecanismos como la planeación indicativa (Prebisch, Nurske, Rostow, Hirschman) y las reformas estructurales de la política pública (Baran, Swessy).

Para la década de los sesenta, la cuestión del desarrollo se puede observar desde diferentes frentes; por un lado, se refuerzan los estudios sobre las relaciones asimétricas en las condiciones de producción y distribución entre los países, surgiendo las críticas al modelo dependientista (Furtado, Baran, Sweezy). Por otra parte, se da empuje a los programas regionales e internacionales que permitan disminuir los niveles de desigualdad dada la falta de desarrollo en ellos (Alianza para el progreso, informe de la comisión de desarrollo internacional); y, por último, surgen los modelos que explican la ausencia de desarrollo bien sea por falta de capital, tecnología, crecimiento, intervención del Estado o ausencia de mercado. Aquí es importante resaltar que surgen las discusiones sobre el territorio (Robinson, Solow, Currie, Schumpeter).

Paralelamente, se dio predominio al crecimiento del producto per cápita dejando a la agricultura un papel pasivo, visión que se reforzó con la CEPAL y la sustitución de importaciones manufactureras donde las inversiones en la industria manufacturera eran consideradas como las actividades con gran capacidad de arrastre. En el mismo lapso de tiempo surge el modelo de desarrollo agrícola, soporte teórico de la Revolución verde, de acuerdo con el cual la productividad de los agricultores del tercer mundo podía aumentar siempre que se adoptaran las prácticas agrícolas de los países industrializados.

## **1.2 La crisis del petróleo y de la deuda, el marco del crecimiento con equidad y la liberalización del mercado.**

Los efectos de la crisis del petróleo de los setenta configuran un nuevo marco económico, pues a partir de allí, se evidenció la falta de liquidez de los países en vía de desarrollo que habían solicitado créditos internacionales para llevar a cabo sus planes de industrialización, lo cual desencadenaría la crisis de la deuda de los ochenta, pero también suscita en la comunidad internacional los primeros interrogantes sobre la continuidad del planeta y la necesidad imperante de construir un desarrollo más humano. Sumado a esto, se inicia el debate sobre las relaciones internacionales y el desarrollo desigual entre países desarrollados y dependientes y el rol que en estos últimos comienzan a jugar las empresas multinacionales (Jaguaribe, Ferrer, Mandel, Castañeda, Castells); también se sigue trabajando en los temas de desarrollo regional, se da preponderancia a los análisis de regulación de la escuela francesa (Kuklinski, Urzua, Aglietta) y se realizan los informes sobre las condiciones de la economía mundial organizados en gran parte por el Club de Roma (Informe Brandt, La humanidad en la encrucijada, los límites del crecimiento).

En los ochenta, la crisis de la deuda externa, las políticas de desregulación económica y la presión de la banca multilateral llevan a los países subdesarrollados a acelerar los procesos de descentralización política, fiscal, administrativa conduciendo a nuevas visiones del territorio y sus relaciones con los espacios globales, por lo que los trabajos sobre el desarrollo proponen nuevas formas de interpretarlo y acceder a él desde una visión más humana (Labini, Max-Neef); además de ello, surge el neo institucionalismo (North) para dar respuesta a la crisis del viejo institucionalismo representado en corrientes como el funcionalismo, el conductismo y el marxismo.

Así, las décadas de los 70's y los 80's permiten la confluencia de varios elementos. El primero que destaca López (2004) es el resurgimiento de la teoría neoclásica en la cual los macro estudios desagregados comenzaron a cobrar protagonismo, por lo que se comenzaron a incorporar temas como el empleo y la distribución del

ingreso como respuesta también a los postulados estructuralistas del momento. Unido a ello, la percepción que sobre el desarrollo agrícola se tenía también cambió, pues no contemplaba la realidad de los países en desarrollo y las barreras que para el desarrollo rural implicaba en estas regiones la concentración de la propiedad y el poder. De este modo surgió la necesidad imperante de construir una mejor comprensión de las economías rurales lo que se afianzo con la relación que se estableció entre agricultura, pobreza y áreas rurales. Así:

La década de los setenta es deslumbrante en la producción teórica acerca de la agricultura. Se modela el crecimiento agrícola (Hayami y Ruttan, 1970). Se hacen análisis sectoriales detallados (Mellor 1976, Johnson y Kilby 1975) y se perfeccionan los modelos de equilibrio general computable con imperfecciones de mercado (De Janvry, 1981) (López, 2004, p.200).

Durante este mismo periodo se impulsaron los programas de desarrollo rural y de satisfacción de necesidades básicas, así como las políticas de liberalización del comercio, surgió el tema del desarrollo sostenible y se realizó el tránsito de las visiones microeconómicas a las macroeconómicas.

### **1.3 El consenso de Washington y la microeconomía en el desarrollo.**

Considerando lo anterior, en los noventa el Consenso de Washington guiará las acciones del desarrollo en función de la apertura y la globalización desigual para los países pobres, lo cual implicó que las lógicas del desarrollo se resolvieran a partir del mercado por lo que se asiste a un fuerte proceso de privatización y desregulación del Estado a partir de la descentralización y la focalización. Debido a las nuevas condiciones impuestas por el mercado mundial surgen las corrientes críticas del desarrollo desde una visión marxista, dependientista y latinoamericana (Anwar, Negri, Hardt, Acosta, Escobar) y las nuevas visiones del desarrollo desde la geografía económica, el neo estructuralismo, el desarrollo humano, el neo institucionalismo y el regulacionismo (Krugman, Sen, Luislig, Streeten, Wiesner).

Culminando los noventa el estudio de las instituciones adquiere un rol importante en la relación entre economía rural y mercados mundiales pues estas incidían en los patrones de crecimiento y de distribución de los beneficios del crecimiento (López, 2004). La preponderancia que adquiere la micro economía es resultado de dos condiciones, según indica López (2004): el fracaso de las políticas exclusivamente macroeconómicas y la simplicidad con la cual se habían abordados los problemas institucionales. A la par, de este resurgimiento, avanza la teoría del crecimiento endógeno, muy popular en los ochenta y propia del análisis macroeconómico; esta teoría incorpora el conocimiento como elemento determinante del progreso técnico, modificando sustantivamente el análisis de la función de producción agregada.

Finalmente, aunque subsisten algunos vacíos entre el sector agrícola y la macroeconomía, sin duda el sector agropecuario recobra un papel particular en la economía y en las relaciones que teje con la macroeconomía y uno de los factores claves para que esto ocurra es que se considere que las actividades agrícolas se desarrollan en países de bajos ingresos que utiliza un factor de producción no reproducible: La Tierra.

Teniendo en cuenta estos modelos, podemos también señalar que los procesos de globalización económica han aumentado las brechas existentes entre los llamados países desarrollados y no desarrollados por lo que las ventajas competitivas de cada país se convierten en el eje central que les permite consolidar las estrategias de desarrollo en relación con el resto del mundo evidenciando las interconexiones entre el desarrollo económico en general y el desarrollo rural en particular (Pérez, 1998). Tal como lo expresa Perez (1998), estas sociedades rurales presentan cambios estructurales debido al modelo de desarrollo global por lo que su análisis a partir de los noventa comienza a realizarse de forma diferente, pues las dinámicas de modernización, integración, internacionalización y consolidación de la democracia modifican sus concepciones.

## **2. Colombia: un acercamiento a sus modelos de desarrollo rural**

Según el modelo de desarrollo imperante, la concepción de desarrollo rural ha sido diferente. Como lo señala Pérez (2002), mientras que en América latina el desarrollo rural en los años cincuenta se enfocaba en mitigar problemas de pobreza en el sector como política orientada a los grupos vulnerables en Europa está conectado con la política agrícola y solo hasta los noventa aparece formalmente como concepto. Por otra parte, las nuevas concepciones de desarrollo rural en América Latina amplían las consideraciones anteriores, orientándolas al manejo del concepto de sostenibilidad e incorpora el concepto de empoderamiento de las comunidades campesinas mientras que en Europa se orientó a la confluencia de intereses de distintos actores para el logro del desarrollo local. Esta concepción no pierde de vista que en Colombia como en otros países de América Latina existen situaciones estructurales que tienen impacto en los procesos de desarrollo rural como la inequitativa distribución de la tenencia de la tierra, el narcotráfico, el desplazamiento y la violencia, situaciones que sin duda impactan profundamente en el diseño y aplicación de este tipo de políticas. Para el presente análisis se tomarán como referentes los modelos de desarrollo rural destacados por Salgado (2004a), como el modelo de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, el modelo de apertura económica y el sistema agroindustrial propuesto por Machado (2002).

### **2.1 Modelos de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones.**

Este modelo de desarrollo económico prevaleció en América Latina entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX centrandose sus objetivos en los procesos de industrialización, ampliación de la tecnología y el desarrollo de sectores modernos de la economía como el de servicios. Ese modelo produjo efectos sobre la estructura agraria del país, debido a que la generación y transferencia de tecnologías no se adecuaron a las condiciones de la economía nacional, por lo que la modernización solo alcanzó algunos cultivos que resultaron ser no tan competitivos a nivel internacional; sumado a ello, el desarrollo de la industria local se vio menguado y

no hubo un cambio significativo en los modos de cultivar los alimentos lo que tuvo como consecuencia la polarización socioeconómica y técnica de la producción que por un lado benefició a los productores de bienes exportables dejando de lado al campesinado, y, por otra parte, no permitió entender que la transferencia tecnológica venía de países con un gran modernización e industrialización de la agricultura. Tal como lo señala Salgado (2004a):

Grosso modo, el papel sectorial y las estrategias para la agricultura en los modelos de desarrollo de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones fueron: transferencias de ahorro, traslado de mano de obra barata, traslado de divisas para financiar exportaciones, oferta adecuada de alimentos y materias primas, precios bajos para controlar la inflación recursos para formación de capital. (Perfetti, 1995, p. 179).

Respecto a este modelo, también toma relevancia la distinción entre el problema agrario y el problema agrícola (Machado, 2009), pues mientras que el primero se relaciona con los asuntos sectoriales del sector agropecuario y su crecimiento, el segundo manifiesta los problemas del desarrollo económico y social en el campo, concluyendo que se le dio prioridad al crecimiento, incrementando la dependencia tecnológica y alimentaria, y, por ende, la pobreza rural siendo incapaz de resolver los problemas del desarrollo.

## **2.2 Modelo de apertura económica.**

Este nuevo modelo toma como base los postulados del Consenso de Washington para que aquellos países de la región que estuvieran sumidos en crisis pudiesen salir de ella acatando las orientaciones que se sugerían por el Banco Mundial, el Fondo monetario internacional y el Tesoro de Estados Unidos. Estas orientaciones se tradujeron en diez recomendaciones que pretendían conseguir aspectos como liberalizar el comercio exterior y el sistema financiero, reformar la intervención del Estado o atraer capital extranjero a los países.

Para Perfetti (como se citó en Salgado, 2004a), considera que en este nuevo modelo:

“La fuerzas del mercado asignan los recursos de acuerdo con la especialización, el ambiente macro debe ser sano y neutro, el sector público traslada al sector privado la dirección del proceso de producción, las políticas sectoriales no son compensatorias, se eliminan los instrumentos de intervención tradicionales, se elimina el manejo restringido y selectivo del crédito, cada sector se nutre de los recursos globales y los comparte en igualdad de condiciones, la inversión pública se asigna según la eficiencia de ellos proyectos y no mediante decisiones discrecionales, el manejo de la tasa de cambio no favorece a nadie en particular, se reducen o eliminan las restricciones cuantitativas al comercio, se elimina la intervención directa de los precios.” (p. 182).

Este modelo hacia afuera minimizó la importancia del Estado como garante de las reglas del mercado restándole valor a los derechos de propiedad y a las barreras del comercio, pues privilegio los mercados y la información. La consecuencia más visible de esto fue que estableció un esquema en el cual el mercado seleccionaba al agricultor, por lo que la definición de campesino fue irrelevante, pues todos se integraban al mercado.

### **2.3 El Sistema agroindustrial.**

El modelo del Sistema agroindustrial es propuesto por Machado (2002), como una fase superior del desarrollo de la agricultura donde esta última asume un papel de subordinación frente a las nuevas relaciones con los mercados internacionales lo que implica que no se articula directamente al sector primario, sino que lo hace con los procesos que dinamizan la acumulación como los procesos industriales, la información el desarrollo tecnológico y la distribución de productos. Para Machado (2009) en Colombia este sistema no es generalizado, pues aun coexisten las economías campesinas, las estructuras agrarias tradicionales y las que están en proceso de transición hacia sistemas capitalistas. En tal sentido,

“El sistema agroindustrial es la articulación de los diferentes sistemas y estructuras agrarias conformadas en el proceso histórico de crecimiento y

desarrollo del país; el núcleo fundamental del sistema se ubica en el sector agroindustrial, financiero y comercial, desde donde ejerce un dominio sobre las relaciones de producción y los mercados de productos y factores.” (Machado, 2009, p. 140).

Lo anterior implica que la combinación de los factores productivos, en este caso, tierra, tecnología, capital, trabajo y conocimiento son la base del poder y no el control de la tierra, de modo que agricultores y terratenientes pierden influencia y el núcleo dinámico es la agroindustria organizada en cadenas transformadoras y procesadoras de productos primarios.

### **3. Algunas consideraciones para comprender el modelo de desarrollo rural en Colombia**

Tomando en consideración estos modelos, es importante retomar algunos asuntos importantes para comprender el desarrollo rural en Colombia, a partir del trabajo de Pérez (1998):

- Retomando los postulados de Sen (2000), la pobreza se convierte en el principal desafío del desarrollo y el mayor condicionante para la construcción de una sociedad rural estable.
- Es preciso romper con la idea de que lo rural se asocia al atraso y lo urbano al desarrollo, pues son espacios interrelacionados cuyo éxito depende de mejorar la calidad de ambos.
- Lo rural no se vincula exclusivamente con lo agrario, pues el medio rural ofrece otros bienes y servicios por lo que los proyectos y programas de desarrollo no pueden tener exclusivamente vocación agropecuaria, sino que debe involucrar todas las actividades rurales (actividades forestales, industriales, artesanales, agroindustriales y de turismo).
- La intervención del Estado se hace necesaria para regular las imperfecciones del mercado y para propiciar la cohesión territorial en pro de la estabilidad social y política.
- Los conceptos de sostenibilidad y empoderamiento se encuentran estrechamente relacionados con el desarrollo rural. El primero implica

articulación de los espacios micro y macro no solo a la hora de hablar de recursos naturales, sino a la hora de abordar factores económicos, sociales, políticos y culturales. El segundo exige que los campesinos ejerzan efectivamente sus derechos frente al Estado y accedan a una parte mayor del excedente que genera la economía, lo cual implica contemplar una mirada más amplia de la región y menos de proyectos individuales.

- Al sector rural se le han aplicado políticas macroeconómicas sectorizadas que no tienen en cuenta todas sus potencialidades y tampoco han considerado el espacio en el que surgen las inconformidades, lo que se traduce en el afianzamiento y la aparición de fenómenos como la violencia, el narcotráfico, el desplazamiento y el narcotráfico.

Teniendo en cuenta las apreciaciones de Pérez, este trabajo también considerará las siguientes perspectivas y categorías: desarrollo humano, nueva ruralidad y desarrollo rural.

### **3.1 Desarrollo humano.**

El desarrollo humano permite poner en el centro del análisis a la gente, en este caso a la población rural, potenciando desde allí sus capacidades y oportunidades, porque a su vez reconoce que hay un cambio en la población rural y una transformación en las relaciones entre campo y ciudad debido a los procesos de globalización y el desarrollo de los mercados que han permeado la producción y la vida rural, y porque también reconoce que lo rural va más allá de lo agropecuario. Este enfoque cobra más fuerza en Colombia, pues el modelo de desarrollo neoliberal, al optar por lo urbano como opción para el progreso y la prosperidad, ignoró y desvalorizó lo rural y con ello disminuyó las oportunidades de sus pobladores, agudizando la pobreza, la desigualdad y dejando sin solución el problema agrario.

Así, la concepción de desarrollo como libertad propuesto por Amartya Sen (2000) es la que le da sustento a este enfoque al entender el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos y una vía para

abordar los problemas de pobreza, atraso y desigualdad. Siguiendo a ACNUR (2003) el desarrollo humano es una teoría y metodología que busca desde una perspectiva pluralista hacer que las políticas públicas le permitan al ciudadano llevar una vida plena y satisfactoria; en este sentido, supera los enfoques convencionales del desarrollo que se reducen al aumento de la riqueza o el ingreso per cápita y da cabida a nuevos valores como la equidad, la democracia, la justicia entre otros, pues integra las sinergias que se producen entre programas o estrategias que logran objetivos parciales de desarrollo económico, político o social. En la ya célebre frase de Amartya Sen “desarrollo es libertad”, y en el marco del desarrollo humano, esto implica que el ciudadano no es solo beneficiario sino también actor permanente de su desarrollo.

### **3.2 Nueva ruralidad.**

Para los años noventa, superar las limitaciones u obstáculos del desarrollo rural dependían de construir una concepción de “desarrollo nacional” (Pérez, 1998, p.13), lo cual requería de una autonomía efectiva por parte de los municipios para integrar a los diferentes actores rurales operacionalizando los preceptos de descentralización de la constitución de 1991.

Unido a los preceptos de descentralización, el territorio emerge como una categoría privilegiada dentro de las nuevas estrategias de desarrollo rural reivindicando el ordenamiento territorial como esencia de la nueva propuesta de ruralidad. La nueva ruralidad, propuesta por Echeverri y Ribero (2002), supera las definiciones de lo rural como espacio que depende de actividades primarias, que cuenta con población dispersa o con baja concentración poblacional para incorporar sus dimensiones económica, política, social, ambiental, cultural, económica y, desde allí, repensar el tipo de desarrollo rural que se pretende de tal forma que aporte a la concepción de un modelo general de desarrollo mediante la incorporación de dos elementos: la oferta de recursos naturales y la construcción de sociedad.

Así, “La nueva ruralidad busca encontrar un camino para demostrar que, ante los retos de hallar una nueva orientación del modelo de desarrollo, lo rural está en

capacidad de aportar eficientemente, contribuyendo al crecimiento económico, mejorando la distribución, logrando justicia social, soportando la estabilidad política e institucional y garantizando la preservación y sostenibilidad ambiental.” (Echeverri y Ribero, 2002, p. 20).

Este concepto de nueva ruralidad, reviste especial importancia pues asigna al sector rural un rol estratégico a la hora de pensarse el desarrollo, como impulsador de un desarrollo armónico que toma en cuenta el crecimiento económico, la justicia, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y la estabilidad política e institucional. Así mismo, el enfoque territorial que maneja esta propuesta supera la concepción del desarrollo rural como asistencia social para establecerlo como una verdadera estrategia de desarrollo.

El Enfoque Territorial de Desarrollo Rural (ETDR), se plantea, entonces, como:

“Un modelo para la gestión conjunta del desarrollo, en el que los actores sociales desempeñarían un papel protagónico. Como se señaló anteriormente, los actores sociales son la expresión palpable de la diversidad social y cultural de un territorio, de ahí la importancia de: a) fortalecer y desarrollar el capital social y las redes de confianza y solidaridad, b) desarrollar el capital humano y el potencial de los actores sociales; c) facilitar la construcción de nuevos contratos sociales y culturales que contribuyan a la cohesión social y territorial, y d) pasar de un enfoque de diferenciación por grupos prioritarios (mujeres rurales, jóvenes rurales, grupos étnicos) a un enfoque de transversalización de actores sociales (jóvenes agricultores; jóvenes empresarias rurales, mujeres indígenas, etc.).” (IICA, 2003, p.xx).

Sin embargo, cabe señalar que autores como Herrera, Méndez, Tobón y Sierra (2016), son enfáticos en señalar que esta nueva ruralidad invisibiliza la competencia que existe entre las economías campesinas y el poder de los latifundistas y que, si bien se reconocen los avances teóricos que sobre ella se han suscitado, sobre todo el análisis del territorio, no se puede obviar la importancia que le otorga a la competitividad y por tanto a los procesos de dependencia que de allí se desprenden.

### **3.3 Desarrollo rural y medio rural.**

El desarrollo rural por lo general refiere a las acciones propiciadas para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las áreas rurales. En Colombia ha sido entendido de forma polisémica como bien lo resaltan Cardenas y Vallejo (2016) quienes en su trabajo rescatan los aportes realizados por autores como Ceña (1993), Trivelli, Escobar y Revesz (2009), Restrepo y Bernal (2014) y los aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Informe nacional de desarrollo humano del PNUD (2011).

De este modo, entienden el desarrollo rural, tal como lo acoge Pérez (1998), a partir de Ceña (1993) como:

El desarrollo rural es un proceso de mejora del nivel de bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural con su base de recursos naturales. Por su parte el medio rural es entendido como el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, artesanía, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios) y en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados (p, 9).

Respecto al medio rural, Pérez (1998) al igual que PNUD (2011) destacan que es una entidad socioeconómica en un espacio geográfico con cuatro componentes básicos:

El territorio como fuente de recursos naturales, soporte de actividades económicas y escenario de intercambios e identidades políticas y culturales; la población que vive su vida vinculada a los recursos naturales y la tierra y que comparte un cierto modelo cultural; los asentamientos que establecen relaciones entre sí mismos y con el exterior, a través del intercambio de personas, mercancías e información, y las instituciones públicas y privadas que confieren el marco dentro del cual funciona todo el sistema (PNUD, 2011, p.27).

A ese espacio rural se le asignan, según Pérez (1998), siete funciones básicas: el equilibrio territorial, el equilibrio ecológico, la producción de paisaje de calidad, la producción de recursos, el soporte de actividades de solaz, esparcimiento y recreo al aire libre, los usos agrarios no alimentarios y sumidero de contaminaciones.

Mientras que la sociedad rural se entiende como: “La reunión permanente de pobladores que conviven y se relacionan bajo unas leyes comunes, con el fin de cumplir mediante la cooperación algunos de los fines de la vida bajo determinadas formas de comportamiento” (PNUD, 2011, p. 30). Por otra parte, para Trivelli, Escobal y Revesz (2009), el desarrollo rural pretende lograr un mayor nivel de ingresos en las personas aumentando la calidad y cantidad de los activos no solo de las personas sino también de las instituciones. Restrepo y Bernal (2014), consideran que el desarrollo rural se relaciona con los postulados de la nueva ruralidad que entienden lo rural como un espacio que trasciende las actividades agrícolas y pecuarias; unido a ello, consideran fundamental la provisión de bienes públicos como salud, ciencia, servicios públicos, ecoturismo, TIC e infraestructura primando el enfoque territorial y la capacitación a los municipios frente a los retos que imponen los Planes de Ordenamiento Territorial Rural.

Así también, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID- asume que el desarrollo rural debe mejorar de manera sostenible la calidad de vida de la población rural de bajos ingresos. Por lo que se hace necesario que se incremente el rendimiento de la unidad campesina, se desarrollen actividades no agropecuarias y se mejoren las condiciones laborales. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, estas condiciones lejos de ayudar a la población afianzan las brechas sociales de la población pues no se tienen en cuenta las condiciones y capacidades de producción de los pequeños productores. Por su lado, el PNUD (2011) incorpora en la agenda del desarrollo humano la agricultura y el desarrollo rural, pues potenciarlos implica reconocer la dinámica que, frente a la estructura agraria, la estructura de la tenencia de la tierra y el uso productivo de los recursos se ha dado en el campo.

Finalmente, es importante señalar la noción de Desarrollo Agrario Integral con enfoque territorial propuesta por Darío Fajardo (2012), entendida como la

transformación necesaria de las relaciones sociales, culturales políticas y económicas que entablan los pobladores del campo con su entorno y la sociedad para mejorar sus condiciones de vida, en un espacio geográfico que comprende la tierra, quienes la controlan, la trabajan, cómo los representa y quienes también están excluidos de ella. Así que, por esta vía se puede encontrar un equilibrio entre los espacios rurales y urbanos que permitan alcanzar la modernización y transformación democrática del mundo rural.

#### **4. El problema agrario en Colombia y la apertura económica**

No es posible abordar el desarrollo rural sin acercarse a la estructuración de la propiedad agraria en Colombia, pues desde siempre la reforma agraria ha constituido un tema medular de nuestra historia razón por la cual se hace indispensable comprender la importancia e implicaciones que esta tiene para el desarrollo rural de las comunidades que conforman las zonas de reserva campesina, en adelante ZRC, en especial para la ZRC Cuenca del Rio Pato y Valle de Balsillas, que es nuestro caso de estudio.

Entendemos aquí la reforma agraria<sup>2</sup>, la política de tierras<sup>3</sup> y el desarrollo rural<sup>4</sup> como elementos claves para comprender el surgimiento de las ZRC; sin embargo, para abordar la perspectiva histórica del problema agrario en Colombia tomaremos como punto de partida los desarrollos legislativos que el Estado ha hecho en el

---

<sup>2</sup> Las definiciones a continuación expuestas, se basan en CNMH (2013B). La reforma agraria es un proceso que involucra a toda la sociedad, busca transformar la estructura agraria, para desde allí modificar las relaciones de poder construidas sobre la propiedad de la tierra, permitiendo con ello el ascenso social y el desarrollo de la democracia, a su vez, propicia nuevas formas de relacionamiento entre el campo, la sociedad urbana y la sociedad en general.

<sup>3</sup> La política de tierras por su parte, refiere al manejo del recurso de la tierra y los factores de producción que la complementan, por lo que tiene una concepción más restringida a problemas económicos e institucionales que se deriven del uso y derecho de propiedad de la tierra, por lo que no tiene injerencia directa en las relaciones de poder construidas sobre la tenencia de la tierra y por tanto en los procesos de redistribución.

<sup>4</sup> El desarrollo rural es un proceso mucho más amplio que la reforma agraria y la política de tierras, aun cuando estos elementos constituyen estrategias necesarias para que pueda alcanzar sus objetivos y generar una verdadera transformación. El desarrollo rural se entiende así, como un proceso dinámico de cambio que exige la transformación de la sociedad rural de forma integral, lo cual implica considerar las actividades productivas, la generación de ingresos, la participación política, el desarrollo tecnológico y la diversidad cultural.

manejo del problema de tierras, pues como bien lo enuncia la CNMH (2013) “No existe una elaboración histórica completa y sistemática sobre las políticas de reforma agraria y de tierras en Colombia. La historia de esas políticas es una tarea pendiente para la academia de ciencias sociales.” (p. 23). En tal sentido se destacan los trabajos de Le Grand, Machado, Palacios, López y Kalmanovitz.

Para empezar, es importante partir de la siguiente premisa: la no consolidación de una reforma agraria, sin duda, ha estado asociada con la extrema desigualdad en el acceso a la propiedad de la tierra y a los ineficientes procesos de redistribución de la misma, lo cual ha repercutido con profundos impactos en la población rural más que en la urbana. Tal como lo referencia el Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH (2016):

En 112 años, el Estado colombiano adjudicó un poco más de 23 millones de hectáreas a particulares, cifra que equivale aproximadamente al 61 por ciento de la superficie de la propiedad privada rural registrada en la información catastral del IGAC en 2009 (38.421.197 hectáreas) (IGAC, 2012, página 113). A la asignación de baldíos a particulares se suma la adjudicación de 31.651.072 de hectáreas a los resguardos y comunidades indígenas y 5.396.609 hectáreas a los consejos comunitarios de población afro (INCODER, 2013, páginas 70 y 71). Nótese que la superficie adjudicada a comunidades étnicas supera la superficie bajo propiedad privada (p. 20).

De tal forma que, la desigualdad en el acceso a la propiedad de la tierra se ha constituido en una de las condiciones para la persistencia del conflicto armado y para la falta de una efectiva reforma agraria contribuyendo con ello a desmejorar las condiciones laborales y de vida necesarias para el desarrollo rural. En procura de una mayor comprensión del caso en estudio se proponen a continuación tres grandes momentos de desarrollo legislativo y un balance general del problema agrario en Colombia. El primer momento comprende el siglo XIX y el inicio de la República Liberal; en segundo lugar, se encuentran los desarrollos legislativos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo hasta el Frente Nacional; y el tercero, corresponde al gobierno de Virgilio Barco y la apertura económica.

#### **4.1 Del siglo XIX – 1936.**

De acuerdo con numerosos estudios historiográficos, el problema agrario en Colombia tuvo en la Ley 61 de 1874 y en la Ley 48 de 1882 su primer fundamento legal (CNMH,2016), ya que estas leyes iniciaron la adjudicación formal de las tierras baldías, o, lo que Machado (2009) denominaría, la feria de los baldíos. Aunque la Ley 61 de 1874 dio prelación en la adjudicación de derechos de propiedad a las personas que ocuparan los terrenos fuese con habitación, cultivos o ganado, mantuvo las concesiones a cambio de bonos territoriales lo que pudo haber contribuido a la expansión de latifundios y por tanto al surgimiento de las grandes haciendas. Por su parte, la Ley 48 de 1882 limitó la adjudicación de estas tierras a individuos como entidades o compañías a 5.000 hectáreas, aunque preservó los derechos adquiridos por los adjudicatarios o compradores de tierras. Así pues:

En cualquier caso, las grandes concesiones de baldíos dieron lugar, en la primera mitad del siglo XX, a numerosos y largos pleitos, a veces violentos, con los colonos que habían ocupado tierras baldías que los concesionarios reclamaban como de su propiedad. También hubo pleitos entre hacendados y campesinos que trabajaban para estos en calidad de arrendatarios y aspiraban a liberarse de ese oneroso régimen laboral reclamando la condición de colonos de baldíos (Legrand 1983, 1988; Fajardo, 1986; Palacios, 2011; Londoño, 2011) (CNMH, 2016, p. 39-40).

Siguiendo a Legrand (1988), el periodo comprendido entre 1827 y 1900 reflejaba ya la extrema desigualdad en la adjudicación de las tierras, pues el 89% estaba adjudicada a concesionarios con más de 1.000 hectáreas, mientras que el porcentaje restante (11%) pertenecía a 823 adjudicatarios con menos de 1.000 hectáreas, por lo que gran parte de la tierra adjudicada comenzó a estar en manos de unos pocos terratenientes. Ya para la primera mitad del siglo XX, tal como lo señala la CNMH (2016), aunque la distribución de los baldíos fue un poco más equitativa que en el siglo anterior, se mantuvieron las grandes concesiones sin contraprestaciones aun cuando se reiteró que el derecho a la tierra lo otorgaba la morada y la labranza, se formó una clase media rural a partir de las adjudicaciones

de terrenos medianos y pequeños que seguramente propicio la fragmentación de la gran propiedad agraria , se hizo evidente el interés del gobierno por promover la colonización y la expansión de la frontera agrícola , se adjudicaron las tierras diferenciando los de la agricultura y la ganadería y se resaltó mucho más la intención racionalizadora y democrática de la titulación en los gobiernos liberales.

#### **4.2 De Alfonso López Pumarejo al Frente Nacional.**

En medio del panorama anteriormente descrito surge la Ley 200 de 1936 o Ley de tierras durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo. Esta ley estaba destinada a solucionar los conflictos agrarios de su época, otorgando tierras a todas aquellas personas que cultivaban territorios que no les pertenecían y poniendo en práctica el ideario de la función social que debe cumplir la propiedad privada, razón por la cual se facultó al Estado para expropiar tierras en caso de ser necesario, decretando la extinción de dominio a los diez (10) años si se demostraba que el terreno no estaba siendo debidamente explotado y limitando de esta manera el alcance del título notarial. Además de esto, prohibió los desalojos de los campesinos que invadían territorios ajenos.

Para la segunda mitad del siglo XX, la distribución de la propiedad agraria exige relacionar este proceso con el reparto de parcelas, la titulación de baldíos, los modelos de desarrollo que se implementaron, la violencia, los conflictos agrarios y por supuesto, lo que muchos consideran la única reforma agraria que se ha intentado en Colombia: la reforma agraria del Frente Nacional. Los gobiernos del Frente Nacional buscaron así estructurar una política de rehabilitación por medio de programas encaminados a las parcelaciones y las colonizaciones dirigidas en las zonas de frontera, pues el contexto nacional y político internacional demandaba por un lado resolver los problemas agrarios además de controlar la migración rural atisbada por la violencia, y, por otro lado, contrarrestar la influencia comunista.

De acuerdo con los reportes de la CNMH (2016), la ley de reforma social agraria tendría como puntos de referencia el informe del BIRF (Banco Interamericano de

reconstrucción y fomento), conocido como la Misión Currie y el informe de la CEPAL sobre *Desarrollo económico de Colombia*, a partir de los cuales Carlos Lleras sustentaría la importancia del proyecto de reforma social agraria<sup>5</sup> siguiendo como derroteros tres aspectos: el carácter social de la reforma, la estructura de la propiedad de la tierra y el uso del suelo, y las soluciones al problema. El primero de estos representaba la necesidad imperiosa de no dotar a los campesinos de tierra, de favorecer las condiciones que permitieran brindarles mejores condiciones de vida (Asistencia técnica, social y financiera) y, por supuesto, transformar el modo de distribuir la tierra. El segundo, referido a la propiedad de la tierra y el uso del suelo, permitió visibilizar las deficientes estadísticas con las que contaba el Ministerio de Agricultura, los escasos estudios que sobre el tema se tenían, y reafirmar la desigualdad en la distribución de esta y el mal uso de la misma, así:

Mientras las explotaciones de más de 100 hectáreas (3,6 por ciento) ocupaban el 64 por ciento de la superficie agropecuaria, el minifundio, que representaba el 56 por ciento de las explotaciones, solo disponía de un poco más del 4 por ciento de la tierra (CNMH, 2016, p. 118). Y, adicionalmente, “El sector agrícola dispone del 9,7 por ciento (2.9 millones de hectáreas) de la superficie utilizada y aporta el 64,5 por ciento del “producto bruto”. Por el contrario, “la ganadería dispone del 90,3 por ciento del área (29.8 millones) y aporta tan solo el 35 por ciento del valor agregado (CNMH,2016, p.119).

---

<sup>5</sup> Carlos Lleras sustenta el termino reforma social agraria teniendo en cuenta las nuevas concepciones que en el mundo se tejían: Como lo ha anotado Doreen Worriner, (...), la reforma agraria representa un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social. Es lógico que las modificaciones en la estructura de la tenencia de la tierra no pueden, por consiguiente, considerarse prescindiendo de todos los otros factores que influyen en el desarrollo de la agricultura. En efecto, después de los ensayos desordenados que siguieron a la primera guerra mundial y que pusieron un énfasis casi exclusivo en el reparto de las antiguas propiedades, una nueva concepción se ha abierto paso, sobre todo bajo el influjo de la tendencia predominante en los Estados Unidos, de acuerdo con la cual no solo es necesario dotar de tierra a los agricultores, sino implantar una gran variedad de otras medidas para asistirlos: mejores sistemas de crédito, educación, consejo técnico, facilidades para el acceso al mercado, etc., es decir, lo que suele conocerse bajo la denominación genérica de servicios de asistencia técnica, social y financiera a los productores rurales (Lleras Restrepo, 1961, página 15) (CNMH, 2016, p.113).

Por último, el tercer factor reflejaba el ideario político que respecto al campesino tenían los partidos, por lo que resultaba estratégico propiciar la sociedad de los pequeños propietarios rurales que contribuiría a mantener el orden social moderando la lucha de clases. Sin embargo, las trabas administrativas, las irregularidades, los fraudes presentes en la Caja Agraria, los debates parlamentarios y la negociación de la que fue objeto por parte de los respectivos gobiernos no permitieron conseguir los resultados que se esperaban, contribuyendo a acentuar la desconfianza del campesinado frente a las entidades estatales. Finalmente, durante este periodo asistimos a dos momentos trascendentales en el tema de reforma agraria: el pacto de Chicoral en 1972 y la posterior consolidación de la Ley 4 de 1973, considerada por Machado (2009) como la primera inflexión en temas de reforma agraria, pues precisó nuevos criterios para definir si una propiedad estaba adecuada o inadecuadamente explotada sobre todo en lo referido a niveles mínimos de productividad y cumplimiento de obligaciones laborales con lo cual se favorecía el desarrollo capitalista en el campo.

#### **4.3 El gobierno de Virgilio Barco y la apertura económica.**

Lo que va desde 1974 hasta 1988 fue un periodo de inactividad en términos de reforma agraria que solo se retomaría de manera limitada durante las negociaciones de paz que presidió el gobierno de Belisario Betancur. Así, durante el gobierno de Turbay Ayala, la agenda pública dejó de lado el tema de la reforma agraria y los cultivos ilícitos, la colonización desordenada y el fortalecimiento de los grupos armados comenzaron a ser preponderantes para la discusión pública. Sin embargo, con la introducción del Plan Nacional de Rehabilitación y la Ley 35 de 1982 se reactivaron las acciones de redistribución, aunque limitada, y se facilitó la adquisición de predios en zonas de conflicto; pero al no prosperar estas negociaciones de paz, fue más difícil contrarrestar las fuerzas opositoras a la redistribución de la propiedad, más aun, cuando el narcotráfico y la creación de nuevos grupos paramilitares favorecían el despojo y compra de tierras.

Unido a ello, políticas macroeconómicas que limitaban el otorgamiento de subsidios y el fortalecimiento de la política sectorial del fomento consolidaron un intento por disminuir la intervención del Estado y el primer paso para la apertura económica. Aun así, dos cambios legislativos serán determinantes en el sector agrario durante este periodo, por un lado, la Ley 30 de 1988 y por otra parte la Ley 160 de 1994. La primera tuvo como propósito inicial retomar el proceso de reforma rural en medio de un contexto nacional agitado, mientras que la segunda impulso el mercado de tierras, convirtiéndose en la inflexión definitiva para una reforma agraria.

La Ley 30 de 1988 estableció entonces que todos los inmuebles rurales fueran susceptibles de adquisición por negociación directa y de expropiación para la reforma agraria eliminando las trabas de los procesos redistributivos impuestos por la Ley 4 de 1973. Además de ello, introdujo aspectos que rescataban el proceso de redistribución y la intervención del estado; a pesar de ello, este impulso reformista no se cristalizó pues coincidió con la crisis del movimiento campesino, lo que no permitió apoyar apropiadamente la reforma. Por el contrario, fueron víctimas de una contrarreforma donde la violencia y el narcotráfico jugaron un rol fundamental y en donde el Estado nuevamente fue incapaz de controlar estos factores para garantizar los derechos de los campesinos (Machado, 2009).

Por otra parte, con la constitución de 1991 y los nuevos aires aperturistas y globalizadores, la desregulación del Estado se hizo evidente y se optó por la introducción de un mercado de tierras que se materializaría en la Ley 160 de 1994. De este modo, se desdibujó la política redistributiva propuesta por el gobierno de Barco desconociendo por completo la dinámica de violencia que vivía el país y dejando todo en manos del mercado. Esta nueva Ley, introdujo varias de las recomendaciones del Banco Mundial y creó tanto las ZDE (Zonas de Desarrollo Empresarial) como la ZRC (Zonas de Reserva Campesina) que como lo anota la CNHM (2016) han tenido un escaso desarrollo. Respecto a esta legislación es importante precisar que el reparto de parcelas de reforma agraria se dio a través del mercado subsidiario, tal como lo dispuso el Banco Mundial, por lo que introdujo un

cambio fundamental en la visión del problema donde el acceso a la propiedad de la tierra la determinaría el mercado mientras que el Estado no generaría ninguna intervención directa.

#### **4.4 Balance general**

Para Machado (2012), los intentos de reforma anteriormente expuestos no han logrado transformar la estructura de la propiedad y por el contrario se propició una contrarreforma debido a la compra masiva de tierras por parte del narcotráfico que trajo como consecuencia el desplazamiento de millones de personas. Esto, profundiza una estructura de propiedad y tenencia de la tierra bimodal y profundamente desigual en el que el mercado de tierras se caracteriza por distorsiones en la formación de precios e inflexibilidad en la oferta y donde la cuestión agraria sigue relacionándose exclusivamente con la tenencia de la tierra, cuando va más allá de eso, e implica una nueva concepción de lo rural que signifique la multifuncionalidad de la agricultura y acoja el paradigma de la nueva ruralidad.

Respecto al uso del suelo, Machado (2009) también señala que:

Colombia tiene una estructura productiva con un uso irracional del suelo que se conjuga con su estructura predial inequitativa para constituir una estructura agraria trunca, ineficiente y fuente de permanentes conflictos. El país está sub-utilizando la tierra agrícola en sus tres cuartas partes, mientras sobre utiliza en ganadería más del 100% de los suelos. (p.125). y, La irracionalidad de la estructura productiva y de tenencia de tierras se manifiesta también en el hecho de que la agricultura –que sólo usa el 24% de la tierra apta para esa actividad–, aporta el 63,4% del valor de la producción, mientras la ganadería bovina que sobre utiliza apreciablemente los suelos y deteriora los recursos naturales en una actividad más extensiva que intensiva, sólo aporta el 26,6% del valor de la producción (p. 126).

Del mismo modo, es preciso señalar algunos aspectos que transversalizan la estructura agraria en Colombia y que exhaustivamente ha documentado el CNMH (2016); estos son:

1. Respecto a la propiedad de la tierra, la estructura bimodal de latifundio/minifundio dio paso a una estructura multimodal constituida por propiedades privadas en las que se incluyen las ZRC, las propiedades colectivas y las tierras del Estado, lo que complejiza el derecho agrario y hace más difícil solventar los conflictos entre propietarios.
2. La vulneración de derechos de propiedad de la tierra en Colombia, sobre todo de los campesinos y colonos pobres, se enmarca en la indefinición e imprecisión de los linderos existentes entre las tierras baldías de dominio estatal y las propiedades privadas debido a la poca atención que se ha otorgado a los inventarios de bienes fiscales y baldíos de la nación, a catastro rural y a los procesos de extinción de dominio y reversión de tierras que probablemente hubiesen garantizado una propiedad agraria mejor distribuida. Además de lo anterior, la constitución de 1991 no consideró a los campesinos como sujetos de especial protección ni reformó aspectos necesarios para regular los derechos de propiedad reforzando el poder de los grandes propietarios.
3. Los planes de desarrollo del gobierno enfatizan en el crecimiento antes que en el desarrollo por lo que la estructura de la tenencia de la tierra no constituye un problema. Desde esta perspectiva, la tierra pierde su valor, aun cuando es un elemento clave para el desarrollo, pues constituye un factor esencial para la producción y generación de riqueza. Sumado a lo anterior, se resalta que el modelo no ha logrado desarticular las disputas y conflictos por la tierra.
4. Colombia puede ser un país autosuficiente y soberano en la producción de alimentos; esta es una idea compartida por organizaciones agrarias, investigadores del sector rural y movimientos de izquierda que entienden que la adopción de proyectos de reforma agraria y desarrollo rural integral se

deben estructurar en torno a la defensa de las economías campesinas y la producción agraria, dejando de lado el modelo neoliberal y los tratados de libre comercio, ejemplo de ello es el Mandato agrario aprobado en 2003.

5. No solo el conflicto armado ha expulsado a los productores rurales también lo han hecho la imposibilidad de tenencia de la tierra, los tratados de libre comercio y las dificultades de acceso a crédito convirtiendo a las asociaciones y cooperativas en una estrategia para hacer frente a los retos que se les plantean.

En conclusión, siguiendo a Machado (2004), en Colombia hemos asistido desde la perspectiva económica a la configuración de dos tipos de modelo de política agraria, uno de tipo proteccionista, desde el S. XIX hasta mediados de los ochenta, y otro de apertura económica consolidado a partir de la constitución de 1991. El primer modelo estuvo caracterizado por el patrón de industrialización, la sustitución de importaciones y una comprensión de la agricultura como sector subsidiario de la economía que cumplía con la característica clásica del desarrollo: la producción de alimentos, por lo que no fue necesario generar políticas de desarrollo de las economías campesinas. Unido a ello, el manejo que se dio a la sustitución de importaciones, al dedicar las mejores tierras a cultivos no tropicales y los procesos intensos de colonización, traerían consigo dos grandes consecuencias: el reforzamiento del corporativismo y la inclusión de productos ilícitos que desatarían conflictos entre pobladores de la frontera y el Estado. Además, el otorgamiento de prebendas del Estado a ciertos grupos, propició la concentración de la riqueza, generando pobreza, exclusión y un modelo centralizado con serios problemas de gobernabilidad debido a su carácter excluyente. Aun así, Machado (2012) destaca del modelo, el hecho de contribuir a superar algunas costumbres pre modernas, permitir la configuración de una clase empresarial, base del desarrollo más moderno de la agricultura y la configuración de una institucionalidad básica para el sector rural.

Por otra parte, el modelo de política agraria de apertura económica se configura a partir de la desregulación y valorización del mercado en una economía menos

protegida (Machado, 2004). En este modelo, las exportaciones se convierten en el eje de la acumulación del sector, por lo que se impulsan los convenios de competitividad y las alianzas productivas, las cuales formaron parte central de la política de los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Como consecuencia de la disminución de la desprotección, disminuye la producción agrícola de los cultivos privilegiados por la sustitución de importaciones, excepto el arroz, y, por tanto, aumentan los cultivos de plantación tropical y las áreas usadas en ganadería. Por otra parte, cabe resaltar que se intensifican el narcotráfico y el conflicto armado, y se refuerza un modelo más excluyente que se evidencia en el crecimiento de empresarios privilegiados y la concentración de la producción. Finalmente, aunque lo local adquiere más importancia no hay una desconcentración efectiva del sistema de toma de decisiones, pero de alguna manera se abren las discusiones sobre la cuestión agraria, valorando lo local frente a lo central.

## **CAPITULO DOS: EL NACIMIENTO DE LA ZONA DE RESERVA CUENCA DEL RÍO PATO Y VALLE DE BALSILLAS: UNA HISTORIA DE LUCHAS Y DESAFIOS**

La reforma agraria sigue constituyendo una exigencia del campesinado que no se ha materializado efectivamente por parte del Estado, y de allí que siga siendo tan relevante la figura de las Zonas de Reserva Campesina, pues surgen como una reivindicación de la organización de comunidades campesinas que luchan por detener la expansión del latifundio, desarrollar su economía clave en la producción interna de alimentos e incidir decisivamente en la economía nacional y la soberanía alimentaria; convirtiéndose en un instrumento de garantía de derechos a pesar de la precariedad del marco constitucional ( ANZORC, 2011).

A nivel nacional actualmente existen seis zonas de reserva campesina legalmente constituidas, una de las cuales es la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas, ubicada en el municipio de San Vicente del Caguán, departamento de Caquetá, por su ubicación como parte de la Amazonia occidental, es una región que evoca fenómenos de colonización armada y conflictos violentos cuyas dinámicas económicas, sociales y políticas la han configurado como una zona sin mayor presencia del Estado, pero clave a la hora de entender el conflicto agrario y la violencia en Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo tiene como objetivo describir el contexto histórico, económico, normativo y social que da origen a la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas y la visión de desarrollo rural que consignan en su Plan de Desarrollo Sostenible - PDS- (2012 – 2017), para ello, en primer lugar, se describirán las implicaciones que para el sector rural trajeron el modelo económico neoliberal y el proceso de apertura económica incorporados con la constitución de 1991 y las repercusiones de estos en las ZRC; en segundo lugar, se realizará una caracterización sobre el nacimiento de la ZRC objeto del presente análisis y por último, se esbozaran algunas ideas sobre las perspectivas de desarrollo con las que cuenta el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC objeto de estudio.

## **1. El mercado y los derechos reivindicativos de las ZRC**

La Constitución de 1991, aunque reconoció una amplia variedad de derechos y mecanismos para su protección, no reconoció al campesinado como sujeto de derechos, por tanto, no le son reconocidas la tenencia y propiedad de la tierra ni la posibilidad de construcción de territorios; más aún, se le excluye del marco constitucional al equipararsele con el trabajador agrario, tal como lo señala Mondragón (2002). A este precario, por no decir inexistente reconocimiento, se suman las consecuencias de la llamada apertura económica<sup>6</sup>, por lo que el problema agrario se tornó más difícil de revisar. Por un lado, el problema agrario se complejizó con la inclusión del narcotráfico y el control territorial que comenzaron a ejercer actores como los paramilitares, pues la tierra se convirtió en el eje de un proyecto político; y por otra parte, la preocupación frente a la competitividad y las cadenas productivas que produjo la apertura económica, hicieron del problema agrario un asunto de segundo nivel, aun cuando en el panorama internacional cobraba relevante importancia, ya que surgían conceptos como la agricultura ampliada y la nueva ruralidad y corrientes de pensamiento como el institucionalismo y el neo institucionalismo. Estas últimas circunstancias alejaron a la academia de las teorías del desarrollo y de los análisis microeconómicos.

### **1.1 El modelo económico neoliberal y la apertura económica.**

Así, la apertura asimétrica de la economía y la débil preparación para las dinámicas que demandaba la globalización, no permitieron vislumbrar los efectos del libre comercio sobre la agricultura y sus sectores productivos (Machado, 2009). No se consideró que hasta antes de la apertura económica, la economía campesina entendida como la pequeña producción familiar rural, había crecido considerablemente a pesar de los inalterados niveles de pobreza y miseria rural. Tal

---

<sup>6</sup> A partir de la década de los noventa el campo colombiano sufrió las consecuencias de la llamada "apertura económica", es decir el ingreso del país al juego del capitalismo neoliberal, lo que implicó un giro en el tema agropecuario y la ampliación de la importación de alimentos, importación que se ha incrementado desde entonces, siendo particularmente destacable el caso de los cereales y las carnes, alimentos fundamentales de la dieta. (INCORA -ILSA, 2012, p. 9).

como lo señalaba Forero (1992), era claro que los campesinos suministraban el 65% de la producción agrícola nacional y que a pesar de los desequilibrios económicos y ambientales su población se había estabilizado, lo que se materializaba en las tendencias de la producción y la población rural resultado de transformaciones productivas en las que se habían adoptado parcialmente la tecnología agroquímica, la monetización y la articulación a los mercados.

De este modo, la apertura del sistema y la inmersión en un modelo neoliberal multiplicaron los obstáculos para el crecimiento y fortalecimiento de la sociedad rural, atentando contra la relativa autonomía alimentaria<sup>7</sup> que se había consolidado en las últimas décadas, sometiendo al sector rural a la presión de la competencia externa sin generar condiciones para responder a las demandas del modelo, como generación de tecnología, calificación de trabajadores y movilidad de la tierra ( Forero, 1992). La puesta en marcha de este modelo de apertura no solo no incluyó una política de desarrollo rural, sino que además desvirtuó el rol del campesino en la producción económica, condenándolo a insertarse al mercado global o desaparecer, esto se afianza cuando el acceso a los recursos productivos se dificulta cada vez más y la tecnología que se transfiere al sector no responde a su realidad.

## **1.2 La Ley 160 de 1994 y la formalización de las ZRC.**

En el marco anteriormente descrito, desde 1994 rige la Ley 160 que invoca el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los

---

<sup>7</sup> Iniciando la década del noventa, se podía afirmar que “El País es autosuficiente en carnes, leche, maíz, azúcares, tubérculos, plátanos, vegetales frescos... Se importa un 2% de los alimentos de consumo directo, el 64% de las oleaginosas, el 90% del trigo y el 78% del total de cereales. La balanza comercial agropecuaria es altamente positiva aún sin contabilizar el café nuestro primer producto agropecuario de exportación. La balanza comercial agroalimentaria es también, en menores proporciones, positiva (aquí se incluyen la importación de materias primas agropecuarias y de maquinaria e insumos para la producción agropecuaria y de alimentos procesados) (ver datos en Cartier y Forero, 1990)” (Forero, 1992, p. 56).

productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”

Sin embargo, esta misma ley es enfática en señalar que los procedimientos que permitan eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la tierra, se efectuarán a través de crédito y subsidio directo, mediante el apoyo en los procesos de adquisición de predios promovidos por ellos mismos (INCORA & ILSA, 2012). En este nuevo marco legal, el INCORA asume el rol de facilitar las negociaciones, basándose en el mercado y desde allí se contempla la dinamización de la redistribución por medio del mercado de la tierra. Se asiste entonces a una “reforma” descentralizada, basada en criterios del mercado y en el principio de un vendedor y un comprador voluntarios, aun cuando tal como lo señala Schutter en el informe de la ONU (2010), este tipo de políticas no siempre resuelven las desigualdades de acceso a la tierra, por el contrario, conlleva en ocasiones a nuevos procesos de concentración<sup>8</sup>.

Esta aseveración quedó comprobada cuando los procesos de expropiación y extinción de dominio no fueron significativos y no irradiaron ningún tipo de beneficio para el campesinado y cuando disminuyeron el número de hectáreas adquiridas por el Estado (INCORA & ILSA, 2012). Sumado a esto, el campesinado debió enfrentar los procesos de transformación del campo, traducidos en agroindustria, economías extractivas, ganadería extensiva, pérdida de la soberanía alimentaria, desterritorialización, entre otras, que no constituían una configuración campesina de lo rural, por lo que se tornaron en sujetos que viven a diario la violación de sus derechos, la concentración de la tierra, el despojo y la violencia. Aquí es importante considerar que, debido al proceso globalizador y de desarrollo de los mercados, la

---

<sup>8</sup> “Recordemos que el grado de desigualdad en la distribución de un activo suele medirse a través del Índice de Gini, una medida que va de 0,0 (igual absoluta) hasta 1,0 (un solo propietario posee todo el activo). Pues para las 1.409.193 UPA del Censo de 2015, el Gini resulta ser 0,902. Este sería el grado de concentración de la propiedad de la tierra con uso agropecuario en Colombia en UPA reconocidas como privadas en territorios no colectivos: ¡la propiedad de la tierra en Colombia está muy próxima a la concentración absoluta!” Suescún, C y Fuerte, A. (15 de mayo de 2017). La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia. Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10243-la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia.html>

relación entre lo rural y urbano se transformó; configurando un patrón territorial diferente que estableció un continuo entre territorios urbanos, rurales y semi rurales, lo cual daba un nuevo valor a las políticas de desarrollo territorial como lo evidencia De Ferranti (como se citó en PNUD, 2011).

El campesinado de los 60s o 70s, no es el mismo de hoy. Factores como el cambio de modelo de desarrollo, frente al cual el campesinado ha ido desarrollando nuevas formas de adaptación, la crisis de la agricultura que en muchas regiones ha obligado al campesino a meterse en los cultivos ilícitos, la presencia de actores armados con los que el campesino se ve obligado a coexistir, la relativa visibilización del aporte del trabajo de la mujer; han transformado la condición del campesino de hoy; pero con frecuencia se nos sigue viendo con los ojos de los 50s o 70s o peor aún, que no evolucionamos y que somos igual de atrasados que 30 o 40 años atrás (Planeta Paz, 2002, página 13).

Según Machado (2009), este cambio en el paisaje rural se configuró a partir de varias condiciones: (i) la inclusión de nuevos actores en el sector como paramilitares y narcotraficantes, (ii) la modernización de las economías campesinas que habían tejido vínculos con el mercado, (iii) la apertura de los mercados económicos, (iv) el auge de los cultivos ilícitos y (v) la destrucción del medio ambiente. Conformando un sistema agroindustrial donde el campesino no había alcanzado una organización representativa mientras que las empresas transnacionales controlaban los grupos más dinámicos de producción y los gremios se consolidaban.

Así, este sistema agroindustrial del que habla Machado (2012), difícilmente se deslinda de un modelo aperturista, funcional al modelo económico capitalista, trayendo consigo visibles consecuencias: excluye a las economías campesinas al no cumplir estas últimas con las funciones de acumulación, apropiación y control de los recursos naturales; privilegia sectores específicos; concentra la política agrícola en las cadenas productivas con mayor dinamismo; pone en funcionamiento el mercado de tierras, claro está, sin éxito por las fallas del mercado y por las

contradicciones que como sistema produce porque aunque acelera el proceso de globalización, integración y modernización productiva, no genera ni garantiza la estabilidad social en las áreas rurales, tornándose por demás excluyente y concentrador.

Lo que sin duda ha producido una involución como bien lo indica Machado (2009), pues en medio de la estructuración de un sistema agroindustrial inmerso en la era de la globalización, el proceso de apropiación de tierra en torno a proyectos políticos y económicos ha configurado relaciones de tipo medieval donde unos dominan territorios y otros pagan tributos, superponiéndose a los procesos de modernización de la producción. Con este cúmulo de razones, entendemos por qué el análisis el problema agrario debe tener en cuenta no solo la tenencia y concentración de la tierra, sino el uso que a ella se le da y las relaciones de poder y dominio territorial que generan. Finalmente, pese a este entramado, el campesinado desde sus luchas y apuestas organizativas ha podido gestar procesos de exigibilidad de la tierra y del territorio hasta el punto de incidir en las políticas del sector rural, como en el caso de la Figura de las Zonas de Reserva Campesina, consagrada en la misma Ley 160 de 1994.

### **1.3 Las ZRC como propuesta reivindicativa de los derechos de las comunidades campesinas**

A pesar de la precariedad del marco constitucional en materia de derechos para los campesinos diferentes organizaciones y comunidades han encontrado en la figura de las ZRC una posibilidad de garantía de derechos. Si bien las ZRC normativamente aparecen con la Ley 160 de 1994<sup>9</sup> y se reglamentan con el Decreto

---

<sup>9</sup> Ley 160 de 1994. Artículo 80: Son zonas de reserva campesina las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos. En las zonas de reserva campesina, la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción. Para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en

1777 de 1996<sup>10</sup>, el Acuerdo 024 de 1996 y los acuerdos de la junta directiva del INCORA, sus inicios obedecieron a luchas agrarias anteriores a la constitución de 1991, relacionadas en gran medida con los procesos de ordenamiento territorial y la búsqueda de alternativas frente a la forma en que se estaba ocupando el territorio, teniendo en cuenta los procesos de colonización y la expansión de la frontera agrícola ( INCORA & ILSA, 2012).

Esta figura se entiende entonces como una herramienta para delimitar la propiedad de la tierra y estabilizar a comunidades de campesinos y colonos en zonas de amortiguación de parques naturales y reservas forestales, siendo así concebida en su origen como una estrategia productiva y ambiental derivada de un modelo de economía campesina basada en la asociatividad. En este sentido, INCODER & ILSA (2012) sostienen:

La Ley 160 presenta en la ZRC una figura de regulación ambiental y de la propiedad, específicamente orientada a evitar la concentración de la tierra en áreas de colonización, no obstante, no se podría señalar que la figura en sí es una modalidad de redistribución de la tierra, pero sí, que es un freno al latifundio, particularmente en las zonas de baldíos y de especial manejo ambiental. (p. 19)

Así, sus objetivos principales son la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural a partir de los procesos de exigibilidad política emprendidos por campesinos y colonos. Sin embargo, más allá del marco legal, la historia de la creación de las ZRC es el resultado de las luchas campesinas de los años setentas

---

común y proindiviso, en las zonas de reserva campesina que se establezcan, el Instituto procederá a adquirir mediante el procedimiento señalado en el capítulo VI de esta ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos (MADR, 2003b, pp.56-57).

<sup>10</sup> **Artículo 2o.- objetivos.** - La constitución y delimitación de zonas de reserva campesina tiene los siguientes objetivos: 1. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país. 2. Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica. 3. Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas. 4. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos. 5. Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política. 6. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural. 7. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional (MADR, 2003b, p. 277).

y ochenta, plasmada en las movilizaciones y protestas campesinas<sup>11</sup> que surgen por detener la expansión del latifundio sobre sus propiedades. Por ello, en el marco de estos procesos de exigibilidad de tierra y territorio, las constantes luchas y apuestas organizativas del campesinado implicaban que a la par de la constitución de estas ZRC, se abordara el tema de la reforma rural.

Para Fajardo (2000), entre 1985 y 1897, aquellas regiones cuya economía habían hecho del cultivo de la coca su principal renglón productivo, vivieron con creces las consecuencias de la caída de los precios de la coca, debido a su sobreproducción. Sumado a ello, el recrudecimiento de las acciones violentas por parte de los narcotraficantes, crearon el clima propicio para desatar una suerte de inconformismos que llevó a las comunidades a reclamar ante el Estado la ausencia de inversión social en estas regiones, pues la terminación del “boom” de la coca desnudó las condiciones de pobreza de estas comunidades. Expresión de estas movilizaciones fue el proceso adelantado por las comunidades campesinas del Parque Natural Serranía de la Macarena y la marcha sobre San José del Guaviare.

El realineamiento de la reserva, junto con la movilización de colonos sobre San José de Guaviare, exigiendo al Estado garantías para la estabilidad del territorio, constituyeron el contexto social, político y ambiental de la figura de la ZRC, pues el propósito de las comunidades en avanzar en el ordenamiento y estabilización de la reserva debido a los riesgos que implicaban el narcotráfico, el latifundio y la violencia que se desprendía de ellos, marcaron la pauta para que se propusiera a Carlos Ossa (Gerente general del INCORA) que les titulara la tierra en medianas extensiones a cambio de su compromiso de preservar los bosques y demás recursos naturales aún existentes ( Fajardo, 2000).

---

<sup>11</sup> Durante 1972-1979, se dan las más grandes movilizaciones campesinas en el departamento, exigiendo al Estado el cumplimiento de los proyectos de apoyo a la colonización. En esta parte del país la lucha no es por tierra, sino por créditos, vías de penetración, educación, salud y mejores precios para las cosechas. A las movilizaciones campesinas, se unen las del magisterio, las de los empleados del Estado y las de la ciudadanía en general por servicios públicos básicos (luz, agua, vías, etc.). De sus movilizaciones obtienen la condonación de deudas, la adjudicación de baldíos y el cambio de promotores de juntas de acción comunal. (Ferro y Uribe, 2002, p.62).

No fue coincidencia el que los campesinos del Duda hicieran esta propuesta. Muchos de ellos provenían de otras regiones del país, desplazados por la violencia de años anteriores; en particular, tuvo influencia sobre ellos la corta experiencia de las que se llamaron en los años 50 y 60 "zonas de autodefensa campesina", en donde se refugiaron sobrevivientes de las masacres y persecuciones de la "violencia", particularmente en el Tolima, y el Cauca, las cuales también fueron arrasadas por el propio Estado, argumentando el peligro que encarnaban esas supuestas "repúblicas independientes", acción que terminó estimulando la formación de guerrillas campesinas ( Fajardo 2000, p. 8).

Sin embargo, el proceso de concreción de las mismas no fue nada sencillo, como lo expresa Osejo (s.f) estuvo marcado por movilizaciones y negociaciones con el sector político y legislativo del país que, aunque lograron incluirla en la Ley 160 de 1994 como figura jurídica, no lograron que su implementación fuera inmediata a pesar de su pertinencia para solventar muchas problemáticas agrarias del país. Son las marchas cocaleras de 1996 las que presionaron la reglamentación de la figura por medio del Decreto 1777 de 1996 y la declaración de las primeras ZRC a través del Acuerdo 024 de 1996: la de Guaviare (Tomachipán, en San José del Guaviare y Calamar), Caquetá (El Pato, en San Vicente del Caguán) y Bolívar (Morales y Arenal). Respecto al proceso en Caquetá, Edilberto Prieto Buitrago, de la comisión de AMCOP nos cuenta que:

A partir de 1996 aparece la figura de ZRC y nos llegó la propuesta aquí para crear ZRC, hubieron varias reuniones de discusión, de análisis, qué era una ZRC, nosotros no conocíamos ni siquiera el nombre, pero bueno, de todas maneras, hicimos una reunión en Guayabal, analizamos, nos comentaron qué era una zona de reserva campesina, por qué había nacido y aceptamos que esto fuera una zona de reserva campesina. Aquí se llamó el proyecto piloto porque aquí se empezó a ejecutar y desde esa época los líderes tuvieron esa capacidad de decir que los recursos que le asignaran a la región

para los proyectos, serían ejecutados por la propia organización (E. Prieto, Agencia Prensa Rural, 28 de junio de 2015).

Estas exigencias, pueden interpretarse como lo indican INCODER & ILSA (2012) como el origen de la relación entre la ZRC y la sustitución de cultivos de uso ilícito<sup>12</sup>; sin embargo:

Una interpretación de la norma llamada de orden amplio, defendida por las organizaciones campesinas, el profesor Alfredo Molano y el Instituto Sinchi, concebía la figura como una estrategia de ordenamiento territorial que debía ser adoptada en cualquier parte del territorio nacional en donde predominara la economía campesina, con el fin de protegerla del avance del latifundio y abrir paso a la construcción de un patrón de estructura agraria más equitativo (p. 22).

Las motivaciones de las organizaciones campesinas pretendían lograr la atención plena del Estado para atender sus demandas; sin embargo, el panorama se hizo más complejo con el avance de la guerra contrainsurgente y con la evidente carencia de recursos para la concreción de las ZRC. A partir de allí, el proceso de consolidación de cada una de las ZRC sería distinto y dependería en gran parte de las condiciones que se ofrecieran en cada territorio por parte del Estado y las instituciones. Ejemplo de ello, fue la imposibilidad de establecer en el municipio de Mapiripán (Meta) una ZRC debido a la oposición de los ganaderos de Puerto López y la posterior masacre en el municipio de Puerto Alvira (Guaviare)<sup>13</sup>. Así entre 1997 y 2002 se constituyeron formalmente seis ZRC como resultado de la solicitud directa de las organizaciones campesinas, en zonas de confrontación armada, carentes de presencia del Estado y ubicadas en los límites de la frontera agropecuaria. En el caso del Caquetá, los contactos que habían establecido las comunidades con la

---

<sup>12</sup> “Paralelamente, carretera, extracción de madera, se viene de una vez el sistema de cultivos ilícitos que es la amapola, entonces la gente cuando mira que ya era más rentable sembrar amapola que sacar madera, entonces unos se dedican a sacar madera, otros a sembrar amapola y así sucesivamente” (M. Guzmán, Agencia Prensa Rural, 28 de junio de 2015).

<sup>13</sup> <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/alvira.html>  
<https://verdadabierta.com/bloque-centaruros/>

Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia (CORPOAMAZONIA), para encontrar una solución a la explotación de madera y la titulación de tierras en los bordes del Parque Natural de Los Picachos, favoreció su concreción. Al respecto, Fajardo (2000) precisa:

Una de las soluciones ofrecidas por el Estado a través del INCORA fue la adquisición y parcelación de una hacienda en el valle de Balsillas, destinada a facilitar el acceso a la tierra de algunos de los campesinos ubicados en el Parque mencionado. Estas iniciativas convergieron en la creación de la ZRC de El Pato/Balsillas, en diciembre de 1997, en la cual quedaron comprendidas 36 veredas, con 7.500 habitantes y una extensión de 145 mil hectáreas. (p. 11).

Las ZRC pueden comprenderse entonces desde las exigencias históricas del campesinado en Colombia, que van más allá de la titulación de tierra y refieren a la necesidad de que el Estado garantice las condiciones indispensables para el desarrollo territorial de la ruralidad, las cuales se relacionan con la articulación a los mercados, la transferencia de tecnología, la asistencia técnica, el reconocimiento del territorio y de los campesinos como sujetos políticos. No obstante, a la fecha: “Las Zonas de Reserva Campesina existentes aún carecen de evaluaciones fundadas en estudios empíricos sobre asuntos claves como la regulación de la propiedad de la tierra, las formas de cooperación y de comercialización de los productos agrícolas y pecuarios, las relaciones sociales internas y los mecanismos de participación en la administración de la reserva.” (CNMH, 2016, p. 235).

## **2. El nacimiento de la ZRC Cuenca del Rio Pato y Valle de Balsillas: Una historia de lucha y reivindicación**

Como se dijo antes, el problema agrario en Colombia no es nuevo, data de la colonia, llega a nuestros días y se vincula con la estructura de la tenencia de la tierra que ha llevado a la concentración de estas en manos de unos pocos y la conformación de cinturones de pobreza y miseria en las ciudades, gracias a la proliferación del minifundio. Esta dinámica se ha acrecentado:

Con el control no sólo de las tierras de buena calidad, sino también de las de menor calidad que entran en el proceso de control territorial por razones políticas por parte de los grupos armados en disputa. En ese proceso no cuenta la producción sino con el ansia de poder político territorial sustentado en un proyecto político que supera la tradicional visión sobre la tenencia de la tierra (Machado, 2009, p.134).

Teniendo como referencia este marco, abordaremos el nacimiento de la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas ubicada en el departamento del Caquetá. Departamento considerado zona de transición de la cordillera de los Andes al sistema amazónico y uno de los más extensos del país; compuesto por una población heterogénea fruto de los flujos migratorios y la bonanza cocalera, es un territorio donde las precarias condiciones económicas, lo inhóspito de su paisaje y la marginalidad en la que viven sus pobladores han configurado un orden social en el que se hacen presentes grupos guerrilleros, paramilitares y organizaciones dedicadas al narcotráfico (CNMH, 2013).

## **2.1 La historia de colonización del Río Pato y la Hacienda Balsillas.**

De acuerdo con INCODER & AMCOP (2011), El Pato es una de las zonas de colonización<sup>14</sup> más importantes para el movimiento social campesino del país. Esta colonización data de inicios del siglo XX cuando campesinos huilenses recorren las trochas del látex del caucho de la amazonia, encontrando las tierras del Río Pato,

---

<sup>14</sup> Los orígenes de la colonización caqueteña obedecen tanto a las economías de tipo extractivista de caucho, madera y pieles, como a la dinámica de la concentración de tierras en la región andina. Éstos se remontan al siglo XIX (1880) cuando las compañías explotadoras del caucho y la quina se establecieron en diferentes lugares de la Amazonia colombiana con la finalidad de extraer y comercializar el látex. El proceso colonizador en esta región del país, se inicia con algunas de las personas que llegaron atraídas por estas explotaciones. Sin embargo, es a raíz del conflicto Colombo - peruano, por la definición de límites entre los dos países (1932), cuando se construye la vía que comunica Florencia (capital del departamento del Caquetá) con el Huila en 1936, y más adelante, al estallar la violencia a raíz de la muerte del caudillo liberal, JORGE ELIÉCER GAITÁN (1948), que se dan las migraciones masivas desde el interior del país. El gobierno impulsa proyectos de colonización dirigida (Ley 20/59) y de apoyo a la colonización espontánea a través del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, con el fin de asentar las familias desalojadas por la violencia en los departamentos del Caquetá, Meta y Arauca (URIBE, 1998; INCGRA, 1973) a través de una línea de créditos, capacitación y titulación de baldíos, dentro de una política que obedecía más al criterio de no modificar la estructura de tenencia de la tierra en el interior de la frontera, que a favorecer al campesinado. El mayor auge migratorio se dio hasta 1975 (Ferro y Uribe, 2002, pp. 61 – 62).

sin embargo, las condiciones tan hostiles del terreno hicieron que el proceso de colonización fuera lento, pero que encontraran en el camino que atravesaba la hacienda Balsillas propiedad de Ricardo Perdomo, el sendero más corto.

Este periodo significó el ingreso de la colonización campesina, liderada por Rafael González y Edolio Ramón, cuyas expediciones dieron como resultado la fundación de algunas fincas y convirtieron la Hacienda Balsillas en un lugar estratégico para la movilización por la región. Tras lo cual, los colonos asentados buscaron habilitar un camino quinero que atravesaba la hacienda encontrando oposición en los propietarios, por lo que inició un largo litigio que resultó en el establecimiento de servidumbre de tránsito sobre la hacienda Balsillas mediante Resolución del 22 de febrero de 1933 del Ministerio de industrias (AMCOP & INCODER, 2012).

Luego de ello, la violencia política de los años cincuenta hace que los campesinos inicien la búsqueda de un sitio propio y tranquilo para vivir, encontrando en el Pato un territorio seguro, para esta época se crean las primeras escuelas y el sindicato agrario. Aun así, en la región se reprodujeron dinámicas de violencia, como consecuencia de la llegada de grupos de bandoleros y el arribo de las autodefensas campesinas del Tolima, comandadas por Alfonso Castañeda alias “Comandante Richard”.

Al igual que en El Pato, otras *Columnas de marcha* se asentaron en regiones como Marquetalia (sur del Tolima), Río Chiquito (Cauca), Alto Sumapaz, Duda, Ariari, Guayabero (Meta) y fueron excluidos de las políticas centrales por ser considerados una amenaza debido a su orientación comunista (Ramírez, 2001; Álape, 1989; González, 1998: 99-129) (AMCOP & INCORA, 2012, p. 40).

Sin embargo, durante el periodo presidencial de Guillermo León Valencia (1962-1966) se da inicio a la famosa “Marcha de la muerte” (INCODER & AMCOP, 2011), ratificando esta región como una “república independiente” y por tanto un fortín de inspiración izquierdista. Esto devino en la estigmatización de sus pobladores y la

puesta en marcha de la Operación Pato, el 22 de marzo de 1965.<sup>15</sup> Esta operación condujo a que la zona estuviese deshabitada por casi diez años hasta 1973, momento en el cual comienza un nuevo repoblamiento de El Pato por parte de antiguos colonos que comienzan a gestionar el retorno a sus parcelas ante las autoridades y campesinos pobres que deciden establecer allí su residencia. Para 1980, se anuncia desde el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala la retoma de la legalidad en El Pato, por lo que los campesinos temiendo repetir los sucesos de 1965 realizan la memorable “Marcha de la vida”,<sup>16</sup> mientras el ejército bombardea la región buscando exterminar el II frente de las FARC. Para este momento, muchos colonos decidieron no volver a la región previendo la difícil situación de seguridad, fue incrementado el pie de fuerza en la zona y comenzaron a gestarse los primeros procesos organizativos de campesinos en la región.

A partir del boom de la extracción maderera, producto de la deficiente economía campesina que se gestaba en la región, a mediados de los ochenta se comienza a entablar un acercamiento con las instituciones ambientales del Estado colombiano para hablar de una novedosa propuesta gubernamental surgida en la región de la Macarena, en la cual los campesinos ayudaban a conservar los recursos naturales de la región a cambio de la titulación de tierras y la protección de territorios por parte del Estado. Una vez se estudió la propuesta y se ajustó, los campesinos de El Pato debían crear una organización comunitaria interlocutora con el Estado y que agrupara tanto a organizaciones gremiales como a Juntas de Acción Comunal. Así nació el Comité Coordinador de Juntas de Acción Comunal, conocido actualmente como la Asociación Municipal de Colonos de El Pato, que luego de años de conversaciones logran que la Junta Directiva del INCORA, expida la Resolución N° 055 del 18 de diciembre de 1997 por medio de la cual se da inicio al proyecto piloto

---

<sup>15</sup> El 22 de marzo de 1965 se da inicio a la operación Pato, con el desembarco del ejército por vía aérea en la vereda San Luis del Oso y Los Andes (Medio Pato); simultáneamente las tropas ingresan por tierra desde Balsillas por el Filo de la Bandera. Ante la incertidumbre sobre su futuro inmediato, aproximadamente 200 familias de colonos deciden refugiarse en las selvas aledañas y empieza el calvario terminando con muchas vidas humanas (INCODER & AMCOP, 2011, p. 6).

<sup>16</sup> Según menciona INCODER & AMCOP (2011), La marcha de la vida, tardo nueve días en llegar a Neiva y se estableció allí por casi tres meses, en procura de reclamar los derechos que como ciudadanos tenían los colonos, denunciar los atropellos del ejército y exigir inversión social por parte del Estado en la zona.

de Zona de Reserva Campesina de El Pato – Balsillas<sup>17</sup>, el cual concluiría en 2003, siendo uno de sus mayores logros el fortalecimiento de la organización campesina.

## **2.2 Las marchas cocaleras de los noventa.**

La presencia débil del Estado en el departamento de Caquetá le permitió a las FARC constituirse en la única fuerza reguladora del orden social. El departamento se convirtió en foco de las marchas cocaleras de 1996 y de algunos de los hechos de violencia más impactantes de las FARC, evidencia de ello es que entre 1998 y 2002 gran parte de los municipios de Caquetá superaron la tasa nacional de homicidios, registrando uno de los periodos más violentos del departamento. Como fruto de las marchas cocaleras, en el departamento del Caquetá marcharon cerca de 78.000 personas (campesinos, jornaleros, comerciantes, colonos y raspachines) entre julio y septiembre de 1996 como lo registra la CNMH (2016), lo cual intensificó el conflicto y solo un año después de las manifestaciones, el Caquetá presenciaba la incursión de las ACCU (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá), lideradas por Antonio Londoño, alias Rafa Putumayo.

En medio del recrudecimiento del conflicto, que facilitó la expansión de la economía ilícita y detuvo el accionar de la sociedad civil, estas marchas auspiciaron el mayor movimiento social de los noventa, haciendo evidente la emergencia de nuevos actores sociales relacionados con los cultivos de coca.<sup>18</sup>

En torno a estas marchas en el departamento de Caquetá, la CNMH (2016), resalta la lectura que, frente a las mismas, y a las organizaciones sociales surgidas de ellas, realiza Graciela Uribe quien sostiene que “sin las FARC estas marchas no hubiesen

---

<sup>17</sup> Algunos de los proyectos liderados por AMCOP, en el marco de la ejecución del proyecto piloto de la Zona de Reserva Campesina, fueron: el realinderamiento del Parque Nacional Natural Cordillera Los Picachos, la reubicación de familias que estaban dentro del parque, la compra por parte del INCORA de las hacienda Abisinia, Los Sauces y La Gloria en el Valle de Balsilla, para beneficiar a 93 familias parceleras, la reubicación del caserío de Balsillas y la ejecución de subproyectos productivos, ambientales e infraestructura (INCODER & AMCOP, 2011, p. 14).

<sup>18</sup> “El raspachín es producto del proceso de descomposición social y económica del sector rural en Colombia. Incluso para la guerrilla misma, fue difícil el control de los “raspachines”, por las características socioculturales que definen este actor: juventud, nomadismo, desarraigo familiar y social, ausencia de oportunidades laborales y de estudio, entre otras” (Ferro y otros, 1999, citado por Ferro y Uribe, 2002) (CNMH, 2016, p.520).

tenido lugar, por lo cual estas no se convirtieron en un catalizador de las demandas sociales de los pobladores y los líderes civiles perdieron rápidamente su liderazgo” (p. 521). Así, el auge de los cultivos de hoja de coca y amapola durante los años noventa, condujeron al gobierno a crear organismos y planes que constituyeran alternativas económicas para los cultivadores, tales son del CNE (Consejo Nacional de Estupefacientes), el PDA (Programa de Desarrollo Alternativo) y el PLANTE (Plan Nacional de Desarrollo Alternativo).

### **2.3 Un paso más de la marcha por la vida: El nacimiento de la ZRC de El Pato-Balsillas.**

La ZRC de El Pato-Balsillas resulta de las negociaciones y acuerdos entre el gobierno y los líderes campesinos que dirigieron las marchas de los cocaleros de 1997 no solo en Caquetá<sup>19</sup>, sino también en el Sur de Bolívar, Cauca, Guaviare y Putumayo, oponiéndose a las fumigaciones aéreas que afectaban pastos y cultivos de pan coger y a las restricciones en la comercialización de los insumos para el procesamiento de hoja de coca, por lo que la conformación de estas zonas constituía una alternativa de desarrollo para las regiones marginadas (CNMH,2016).

La conformación de estas primeras zonas fue ejecutada por el ministerio de agricultura y desarrollo rural a través del Instituto Interamericano de cooperación para la agricultura (IICA) por medio del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC), de allí se concluyó que la figura de ZRC constituiría una novedosa herramienta para el desarrollo de las economías campesinas. Se constituye así, la Zona de Reserva Campesina Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas como fruto de una lucha de reivindicaciones por fortalecer la economía campesina y la soberanía alimentaria<sup>20</sup>, es resultado de una experiencia comunitaria

---

<sup>19</sup> Motivadas inicialmente por la política de fumigaciones a los cultivos de coca por parte del Estado colombiano. Estas marchas, que tuvieron una duración de cuarenta y cinco días marcan otra etapa significativa en la historia al lograr movilizar alrededor de cien mil marchistas entre cultivadores, raspachines, compradores y comerciantes (URIBE, 1997). Desde la época de las grandes concentraciones campesinas promovidas por la ANUC, el país no había presenciado una movilización de esta magnitud (Ferro y Uribe, 2002, p. 66).

<sup>20</sup> De acuerdo con The Six Pillars of Food Sovereignty, developed at Nyéléni, 2007 (Food Secure Canada, 2012), la soberanía alimentaria descansa sobre seis pilares: 1. Se centra en alimentos para los pueblos: a) Pone la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas. b)

que decidió asumir su destino en procura de garantizar un mejor nivel de vida para quienes la constituyen.

#### **2.4 Acercamiento general a la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas.**

La ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas está localizada al noroccidente del Departamento del Caquetá, en el municipio de San Vicente del Caguán, inspección de Guayabal (Ver: Anexo 1).

Según lo indica la resolución de constitución número 00055 de 1997, la Zona cuenta con un área de 88.401 hectáreas que incluye la sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonía y el realinderamiento del Parque Natural de la Codillera de Picachos. Sin embargo, debido a que estas áreas no se encontraban debidamente delimitadas en esa época, el resultado del análisis cartográfico y corroborado por el estudio realizado por el IICA en el 2002, da como resultado que la Zona cuenta actualmente con una extensión aproximada de 74.078,05 hectáreas (AMCOP & INCODER, 2012, p. 25).

Así mismo, su división político administrativa, se estructura a partir de dos veredas: Balsillas y Guayabal, la primera de ellas cuenta con 5 veredas y la segunda con 21 veredas (Ver: Anexo 2), contando con una población netamente rural de 6.278 habitantes de los cuales el 41,5% se ubican en las veredas de Balsillas, Guayabal y San Luis del Oso, mientras que el otro 58,5% se ubica en las 23 veredas restantes,

---

Insiste en que la comida es algo más que una mercancía. 2. Pone en valor a los proveedores de alimentos: a) Apoya modos de vida sostenibles. b) Respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos. 3. Localiza los sistemas alimentarios: a) Reduce la distancia entre proveedores y consumidores de alimentos. b) Rechaza el dumping y la asistencia alimentaria inapropiada. c) Resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables. 4. Sitúa el control a nivel local: a) Lugares de control están en manos de proveedores locales de alimentos. b) Reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios. c) Rechaza la privatización de los recursos naturales. 5. Promueve el conocimiento y las habilidades: a) Se basa en los conocimientos tradicionales. b) Utiliza la investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras. c) Rechaza las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales. 6. Es compatible con la naturaleza: a) Maximiza las contribuciones de los ecosistemas. b) mejora la capacidad de recuperación. c) Rechaza el uso intensivo de energías de monocultivo industrializado y demás métodos destructivos (FAO,2013, p.v).

la edad promedio de sus habitantes es de 27 años (Ver: Anexo 3) (AMCOP & INCODER, 2012).

A continuación, se realizará una breve descripción de la ZRC teniendo como base la información proporcionada por INCODER & AMCOP (2011) y AMCOP & INCODER (2012). A nivel general la estructura productiva de la ZRC está constituida principalmente por agricultura y ganadería, seguida por un comercio minorista y la prestación de servicios, no existe ni la agroindustria ni el artesanado; la producción campesina se fundamenta en la mano de obra familiar y la producción para autoconsumo a excepción del café y el frijol, por lo demás se destacan los cultivos de lulo, maíz y caña panelera.

A nivel socioeconómico el 85% de la población sobrevive con menos de un salario mínimo y solo el 23% tiene servicio de energía, nadie consume agua tratada, no hay redes de gas natural y solo el 10% de la población urbana tiene alcantarillado, solo se cuenta con un puesto de salud y el 55% de la población no ha estudiado o cursado los primeros años de primaria, por lo que son altos los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Por otra parte, los procesos de organización comunitaria son altos; evidencia de ello es que, las veinte seis (26) veredas que integran la ZRC cuentan con su Junta de Acción comunal debidamente legalizada y existen grupos asociativos de acuerdo a las actividades productivas del campesinado como por ejemplo: (i) Asociación agropecuaria amazónica de El Pato, (ii) Cooperativa de beneficiarios de Reforma Agraria Zona Balsillas (Coopabi), (iii) Asociación de Cafeteros del Pato “El progreso”, (iv) Microempresarios El retorno y (v) Cooperativa la unión. Desde una perspectiva de enfoque de género, el papel de la mujer en la ZRC, aunque se relaciona con las funciones del hogar, ha venido tomando un papel preponderante en las dinámicas sociales y económicas. Aun así, sigue siendo importante promover las políticas que eleven el papel protagónico de la mujer en la vida comunitaria.

### **3. Las ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas en perspectiva de desarrollo.**

Para hablar de la perspectiva de desarrollo de la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas, es preciso retomar la ejecución del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC<sup>21</sup>) financiado por el Banco Mundial entre 1998 y 2003, pues aunque demostró la eficiencia de la capacidad productiva del campesinado y el elevado nivel de participación de las comunidades de las zonas en la toma de decisiones, al no tener el adecuado apoyo político y gubernamental no pudo replicarse de forma significativa por lo que los avances de sus propósitos se vieron truncados.

Así, mientras se adelantaba el PPZRC, la trascendencia del PDS como lo indica MADR (2003a) es que concebía una visión de desarrollo zonal, desde las expectativas de sus habitantes, sin embargo, en la ZRC fuente del análisis, este no fue acogido en principio por las administraciones municipales respectivas (Municipio: San Vicente del Caguán y Gobernación de Caquetá), lo que desencadenó algunos conflictos en la fase inicial del proyecto piloto y como en el mismo documento se señala:

El PDS más que un documento estructurado con arreglo a los principios metodológicos, técnicos y políticos de la planeación territorial, consistió en un listado de iniciativas de inversión precariamente avaladas en su financiamiento (que nunca se dio) por parte de algunas entidades oficiales durante la audiencia pública en la cual fue presentado a la comunidad (p.29).

Además, durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) (2006-2010), la figura de ZRC, incluyendo la ZRC El Pato- Balsillas, sufrió una estigmatización total desde el punto de vista jurídico y de las organizaciones involucradas en los

---

<sup>21</sup> La ejecución del proyecto inicia en 1998, con un presupuesto total de 6.5 millones de dólares, de los cuales US\$5 millones corresponderían al empréstito del Banco Mundial y US\$1.6 millones serían la contrapartida puesta por el gobierno, valorizada especialmente en términos de los procesos de titulación de baldíos y la compra de tierras (MADR et al, 2003). El proyecto estaba integrado por tres componentes: gestión, desarrollo de las ZRC, y sistema de seguimiento y evaluación. (INCODER & ILSA, 2012, p. 36).

procesos, lo que se tradujo en falta de acompañamiento a los planes de desarrollo, violencia y represión contra las comunidades campesinas. INCORA & ILSA (2012) consideran que durante este periodo las ZRC vivieron un proceso de estancamiento administrativo, represivo y político legal, que derivó en la Ley 1152 de 2007, el Estatuto de Desarrollo Rural, el cual posteriormente fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-175 de 2009<sup>22</sup>, recuperando vigencia la Ley 160 de 1994. Posteriormente, en el marco del Primer encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina realizado en 2010 en Barrancabermeja, hay un cambio en la interlocución entre el gobierno y las organizaciones campesinas. Este escenario permitió crear el Comité Nacional de Impulso como vocería de aquellas ZRC ya constituidas y aquellas que aspiraban a ser legalizadas, donde el INCODER revisaría la aplicación y los alcances de estas zonas para reactivar el acompañamiento del Estado, lo cual incluía la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial y la ejecución de programas y proyectos. Además de esto, en 2011 se reactiva la ANZORC (Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina) y se le cuestiona al gobierno la concesión de territorios para la explotación petrolera y minera, pues contradicen la necesidad de construir una política pública agraria que sea incluyente y que introduzca el enfoque de desarrollo territorial rural.

Posteriormente, la ANZORC, también identificaría que uno de los obstáculos para el avance de una política pública agraria sería que el proyecto de Ley General Agraria y de Desarrollo Rural, promovida por el gobierno no contó con la participación de organizaciones campesinas y que en esencia mantiene lo contenido en la Ley 160 de 1994, por lo que no se podrían constituir ZRC en áreas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, por lo que aun cuando estos territorios estén ocupados y hayan sido trabajados, si el gobierno

---

<sup>22</sup> “Estudiado el contenido del Estatuto de Desarrollo Rural, la Corte encuentra que se trata de una normatividad que debió surtir el procedimiento de consulta previa descrito en esta sentencia. Ello con base en dos criterios diferenciados: (i) El hecho que la norma acusada sea un régimen integral que regule el tema del desarrollo rural y, por ende, las relaciones entre los individuos y la tierra; y (ii) la existencia en el EDR de disposiciones que prescriben, de manera puntual y específica, tópicos que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes” (Sentencia C-175/09. 23

posibilita explotación de recursos no renovables, la posibilidad de constituir ZRC se vería limitada.

Además de lo anterior, también señala que no se podrán establecer ZRC en territorios que estén ubicados en un radio menor de trescientos (300) metros alrededor de áreas protegidas, cerrando así la posibilidad de encontrar en estas zonas un mecanismo de ordenamiento productivo del territorio rural, que entra en conflicto con las comunidades que habitan esas áreas y limita la posibilidad de que las comunidades sean agentes directos de la protección ambiental. Otras zonas de exclusión son las relacionadas con las áreas de resguardo y de comunidades negras.

Teniendo en cuenta estas razones, el Plan de Desarrollo Sostenible – PDS- (2012-2017) pretende retomar compromisos y acuerdos no materializados durante los quince años de existencia de la ZRC en procura de contribuir al logro de una paz estable y duradera y la resolución pacífica de conflictos que generen condiciones de sostenibilidad y autonomía para sus comunidades, por lo cual se toma como base para el periodo de análisis del presente trabajo.

El mismo Plan de Desarrollo Sostenible, contempla que la falta de asistencia técnica y el poco apoyo municipal y departamental hacen necesario que se construya una política pública nacional que comprometiéndolo al gobierno local apoye la supervivencia del campesinado y reduzca la situación de vulnerabilidad a la que están sujetos, permitiéndoles administrar su territorio y encontrar alternativas de desarrollo sostenible que fortalezcan sus aspiraciones y proyectos.

Algunos aspectos que se destacan en este PDS es que se partió de una evaluación previa que les permitió identificar los aspectos esenciales para la actualización del documento (Ver: Anexo 4), entre los que se destacan el carácter multidimensional de la ZRC, la caracterización y diagnóstico profundo de los aspectos agroecológicos, biofísicos, sociales y ambientales de la misma, así como la incorporación de tema de los derechos humanos y la real descripción de una estructura de la tenencia de la tierra.

De este modo, AMCOP e INCODER (2012, p. 22) señalan como objetivos del PDS, los siguientes:

1. Avanzar en el propósito de solucionar y reducir los conflictos sobre usos del suelo y tenencia de la tierra.
2. Aplicar una nueva propuesta de ordenamiento territorial acorde a las actividades humanas y necesidad por la conservación de las zonas declaradas para la conservación y protección de la biodiversidad en la región.
3. Fortalecer la capacidad de autogestión comunitaria, con el fin de lograr la consecución de recursos humanos, logísticos y financieros para el cumplimiento de los proyectos y programas identificados en la actualización del PDS.
4. Definir la ruta para la interlocución y gestión con los diferentes entes del Estado, entidades privadas y organismos de cooperación internacional.
5. Mantener escenarios de socialización y diálogo entre la Asociación Municipal de Colonos del Pato (AMCOP) y la comunidad de la Zona de Reserva Campesina, para que exista una comunicación fluida sobre los avances y dificultades en la ejecución del presente PDS.

Estos objetivos, permiten que la ZRC de El Pato Balsillas, se convierta en una opción para frenar el modelo de desarrollo extractivo, perjudicial para la naturaleza y para la vida campesina, por lo que privilegia un modelo de desarrollo rural donde prima la vida humana y la naturaleza, garantizando los derechos del campesinado, frenando la devastación de recursos naturales y reivindicando la producción agroecológica.

No obstante, esto también implica, reconocer los cambios sustanciales de los sujetos campesinos que la integran pues mientras se sigan comprendiendo del mismo modo que en los años setenta, no se entenderán correctamente los retos y exigencias de la sociedad y la economía campesina. Esta concepción deriva en que el campesino no sea considerado ni como sujeto ni como actor relevante, debido a dos ideas. La primera está vinculada a que la agricultura es vista como un sector residual del crecimiento y la segunda deriva en que al asociarse al campesino

exclusivamente con la agricultura su rol se estima como el de un sujeto atrasado del sector. Sin embargo, es importante aclarar que estos cambios en el sujeto campesino no niegan los obstáculos que han existido para el progreso de las economías campesinas y la incidencia que ello tiene en su calidad de vida.

En este sentido, Salgado (2004b) muestra que los estudios de Forero y Arango explican que las economías campesinas han permanecido activas gracias a la racionalidad de los procesos y la integración al mercado que han realizado los campesinos más que por la injerencia del estado, resaltando que existe una creciente subvaloración en los procesos productivos de los campesinos, pues los análisis respecto a la productividad y el ingreso suelen ser equivocados. En este marco, Jerez (2015) señala que:

La economía campesina controla tan solo el 14% de la tierra, acceden al 5% del crédito, se les adjudica tan solo el 10% de los apoyos productivos del Estado y el 60% de los campesinos son pobres. Pero producen el 70% de los alimentos del país, generan el 53% del empleo en el campo, aportan el 40% al PIB agropecuario, y son el soporte ambiental para la industria urbana. La economía campesina es hasta 40 veces más productiva que los latifundios ociosos, que hoy ocupan más del 30% de la superficie del país (párr. 5).

Por todo ello, desde el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de El Pato – Balsillas (PDS-ZRCPB), se apuesta por consolidar una propuesta que les permita a sus pobladores encontrar alternativas de desarrollo sostenible, así como propuestas para ocupar y administrar su territorio, construyendo en espacios participativos sus aspiraciones y proyectos e identificando al mismo tiempo aquellos instrumentos que les permitan materializarlos colectivamente. Se condensa entonces como una herramienta que les permite gestionar recursos para garantizar mejores condiciones de vida para el sector rural pobre y sin tierra, y como un logro político, fruto de la lucha que ha emprendido su comunidad, quienes por largo tiempo han sufrido las consecuencias del despojo, el desplazamiento y la violencia.

### **CAPITULO TRES: ¿MODELOS DE DESARROLLO RURAL EN TENSION?**

Como lo señala Cardoza (2015), la reforma agraria y la reforma rural cobran un papel relevante a la hora de hablar de un desarrollo rural sostenible e incluyente, sin embargo, las comunidades campesinas en Colombia han sufrido y aun afrontan: (i) el abandono estatal, (ii) la concentración de la propiedad, (iii) el afán de acaparamiento y (iv) la dualidad del modelo de desarrollo agrario que impulsa políticas con acciones violentas que reproducen los patrones de concentración de la propiedad.

En este marco, las ZRC pueden ser concebidas como mecanismos de protección y defensa de la economía campesina y como espacios que permiten garantizar la soberanía alimentaria, la construcción de territorios de paz y contrarrestar el proceso acelerado de concentración de la tierra; precisamente por ello, el propósito del presente trabajo monográfico es establecer las convergencias y divergencias entre esta visión de desarrollo contemplada en el PDS-ZRCPB (2012-2017), la propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevos País –PND-TNP- (2014 - 2018) y con la consignada en los acuerdos de la Habana en su primer numeral: Reforma Rural Integral (2016).

Por esta razón y teniendo en cuenta que en el capítulo dos se describieron a grosso modo los elementos que dieron vida a la ZRC El Pato-Balsillas y con ellos la perspectiva de desarrollo que sus comunidades concertaron a partir del PDS-ZRCPB (2012-2017), en este último capítulo arrancaremos estableciendo las características propias tanto del modelo de desarrollo rural concebido por el PND Todos por un Nuevo País (2014 -2018), como del modelo de desarrollo rural propuesto en el punto uno del Acuerdo de Paz de la Habana: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, para posteriormente establecer las convergencias y divergencias entre los tres modelos; es decir, el modelo de desarrollo rural de la ZRC de El Pato Balsillas, el modelo de desarrollo rural contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo Todos por Un Nuevos País y el modelo de desarrollo rural contemplado en los acuerdos de la Habana tomando en

consideración las variables de desarrollo humano, el enfoque territorial y la cuestión agraria .

### **1. El modelo de desarrollo del Estado Colombiano en el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018**

Siguiendo a Machado (2012), el modelo de desarrollo en perspectiva económica ha tenido dos momentos: el proteccionista y el aperturista, siendo este último el que aún orienta las políticas públicas, a pesar de mostrarse inadecuado para resolver el problema agrario, superar la crisis de crecimiento y así mismo avanzar en el desarrollo humano.

De acuerdo con el PNUD (2011): “El modelo de desarrollo rural privilegiado en Colombia ha impedido fortalecer las capacidades y ampliar las opciones de la población rural por ser: excluyente, inequitativo, discriminatorio, poco democrático y mantener la concentración de la propiedad, atisbando conflictos por la tierra y el control del territorio y facilitando con ello el ingreso a actividades ilícitas y los nuevos frentes de colonización, pues los expulsa hacia los bordes de la frontera agrícola. Pero al mismo tiempo, reconoce que esto es susceptible de cambio siempre que el Estado sea garante e imparcial en el proceso de transformación del sector rural, lo que implica “más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado” (p.44).

Así mismo, no ha existido un proceso de articulación entre los Planes de desarrollo a nivel nacional y territorial, y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina aun cuando estas últimas cobran gran importancia en el desarrollo rural, pues se consideran una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión pública a través del empoderamiento de las comunidades rurales, el fortalecimiento de la economía campesina, y la diversificación productiva entre otros.

Esto ocurre en gran medida porque las políticas que se diseñan y ejecutan en estos planes no tienen en cuenta al campesino y su rol al interior de la comunidad, generando con ello prejuicios, discriminación y desconocimiento frente a su mundo

social y político, estructurando una visión económica sobre el campesino muy precaria que lo desvaloriza como bien lo señala Salgado (2004b).

Para comprender esta desvalorización es importante tener en cuenta que históricamente el modelo de desarrollo le ha asignado al campesino unas tareas específicas que se transforman de acuerdo con los objetivos que se persigan sin lograr incluirlo como actor clave del desarrollo, así: “La historia del campesinado muestra una lucha permanente por reivindicar sus derechos y exigir del Estado colombiano su inclusión en las políticas de desarrollo, lucha que se ha vuelto más aguda porque su desvalorización llegó al extremo.” (Salgado, 2004b, p. 111).

Sin embargo, en esta lucha hay un momento de quiebre en la fase neoliberal, pues la transnacionalización del mercado, la inserción en el mercado mundial y la adopción de la tecnología, entre otros, genera un cambio crucial en el modo de producción, pues la industria no demanda alimentos de los campesinos por lo que la idea de seguridad alimentaria<sup>23</sup> se construye desde ese momento a partir de la oferta del mercado, esto significó la exclusión del campesino de la dinámica económica, pues el vínculo entre industria y agricultura estaba completamente roto, la prioridad pasó a ser la competitividad en los mercados internacionales y el actor fundamental: el empresario de la agricultura.

### **1.1 La transformación del campo y las estrategias regionales del Plan de Desarrollo 2014 – 2018 todos por un nuevo país.**

El Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo País PND-TNP (2014 - 2018), reconoce que la construcción de una paz estable y duradera pasa necesariamente por la transformación integral del campo colombiano, y que es allí donde convergen tanto las oportunidades para la población como el crecimiento y la competitividad de las actividades económicas rurales, específicamente las agropecuarias, que

---

<sup>23</sup> Los economistas colombianos entendieron que “la seguridad alimentaria hay que plantearla en los siguientes términos: la garantía de un nivel básico de alimentos para la población se puede alcanzar teniendo el ingreso suficiente para adquirir en el mercado internacional lo que el país no puede producir de manera eficiente. El ingreso se obtiene exportando lo que sí se produce de manera competitiva (Leibovich) (Salgado, 2004b, p. 114).

permitirán a los habitantes del campo vivir dignamente, logrando movilidad social a partir del ejercicio de actividades económicas competitivas y sostenibles.

Para conseguir este propósito, el PND-TNP propuso seis objetivos claves que se articulan en torno a diversos temas como: el ordenamiento territorial, los derechos de propiedad, el cierre de brechas, la superación de la pobreza, la competitividad de las actividades agropecuarias, los arreglos institucionales, la consolidación del territorio y el desarrollo de una economía propia para los pueblos indígenas y el pueblo Rom. Estos seis objetivos se describen a modo general en el Anexo (5).

Además de ello, propone como estrategia regional para el Centro Sur- Amazonia de Colombia el desarrollo del campo y la conservación ambiental, elemento importante a considerar, teniendo en cuenta que allí se ubica la ZRC objeto de análisis en el presente trabajo monográfico (Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas).

En líneas generales el PND-TNP considera que esta región caracterizada por una vasta vocación agropecuaria y un patrimonio ambiental reconocido (Amazonia y Macizo Colombiano) requieren mayor desarrollo desde un enfoque territorial; por un lado, plantea que los suelos con vocación agrícola deben ser mejor aprovechados y por otro que no se ha identificado plenamente la diversidad de recursos naturales y culturales disponibles en la región, lo cual es una consecuencia del latente conflicto armado que ha afectado este territorio y que repercute en las oportunidades de desarrollo que tienen sus habitantes, generando brechas sociales considerables e indicadores para nada alentadores (Ver: Anexo 6). En el caso del departamento del Caquetá, los indicadores sociales que más llaman la atención son los de cobertura en educación, pues de la región es el departamento con la cobertura más baja en educación media y con la tasa de analfabetismo en mayores de 15 años más alta después de la subregión del Sur de Tolima; además de esto, los demás indicadores se encuentran por debajo del promedio nacional.

Un aspecto que se resalta también el PND y que contrasta con el proceso de conformación de la ZRC descrito en el capítulo dos, es que las movilizaciones campesinas suelen asociarse y entenderse por algunos sectores políticos y económicos del país en el mismo marco de las alteraciones al orden público, con la

delincuencia que comete actos terroristas o con grupos insurgentes, propiciando un ambiente de inseguridad e inestabilidad que frena el desarrollo social, económico y ambiental de la región, por lo que de algún modo se estigmatiza el proceso de las ZRC.

Finalmente, así como en el apartado de la transformación del campo, el PND-TNP propone tres objetivos (Ver: Anexo 7) para conservar y aprovechar de manera sostenible el patrimonio ambiental y cultural de la región, buscando con ello desarrollar integral y armónicamente el potencial de su vocación ambiental y agrícola, todo ello, a través de la promoción de sistemas productivos sostenibles, procesos de educación y transferencia de tecnología que promuevan el desarrollo del campo y una mejor calidad de vida.

Sin embargo, si se analizan en detalle los objetivos y estrategias consignadas en el PND-TNP, el enfoque que se privilegia es el del crecimiento económico que permitirá la integración con los mercados globales a partir del denominado crecimiento verde, la competitividad y las infraestructuras estratégicas.

Al respecto, Castillo (2016) señala que, al darle prioridad al crecimiento económico sostenible, la visión de desarrollo que privilegió el gobierno nacional es la de la insostenibilidad de su medio natural, su destrucción y contaminación, unido a un detrimento de las condiciones mínimas de bienestar de la población rural. Además de ello, también indica que es muy dicente que el Plan Nacional de Desarrollo destine un escaso 7% (49.271.574 de \$703.935.263) al componente de transformación del campo y que le dé prioridad al uso de suelo en áreas de actividad minero-energética sobre reservas forestales, áreas de protección ambiental y restitución de tierras. Sentenciando así que:

“La posición gubernamental se mantiene en los términos de unos objetivos que siguen girando en torno al denominado crecimiento económico, posición con la que se mantiene también en una compresión particular sobre lo que debería (y, de hecho, ha sido) «el desarrollo» desde los años 1930 hasta hoy, excluyendo en la práctica otras compresiones y propuestas que difieren de dicho enfoque economicista. Y esta compresión invariable y unívoca de

desarrollo, consistente con la imposición de la lógica capitalista en los diversos modos de vida de los pobladores rurales, no solo mantiene en sus cimientos la acumulación por desposesión, sino el que esta desposesión siga siendo cada vez más agresiva e indiscriminada.” (Castillo, 2016, p. 78).

Esta contextualización general recobra importancia para este trabajo, pues es el PND-TNP el que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas, por tanto, es el instrumento que orienta los objetivos del Gobierno nacional permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión y de este modo genera un modo de intervención con la sociedad, por lo que dichas políticas no son neutrales se hallan sujetas a la implantación del modelo de desarrollo que privilegie el Estado, beneficiando o perjudicando a distintos sectores ( Tobón y Herrera, 2016).

Por esta razón, conocer el modelo de desarrollo rural que privilegia el Estado Colombiano<sup>24</sup> es fundamental para conocer las cercanías, distancias e implicaciones que esta visión de desarrollo puede tener sobre la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas, a la luz de la reforma rural integral contemplada en los Acuerdos de Paz en 2016.

Esto resulta más complejo cuando existe un Estado que, aunque institucionalmente es débil y precario en las zonas rurales, logra imponer un modelo o visión de desarrollo que muchas veces no se articula con las necesidades de las comunidades que allí habitan, por tanto no representa sus intereses y parece olvidar el enfoque territorial, y es que no es un secreto que históricamente el Estado colombiano ha representado los intereses de sectores particulares de la sociedad

---

<sup>24</sup> Algunas características del proceso de construcción del estado en Colombia, similares a las de algunos países del continente, son: su incapacidad para mantener el monopolio de la fuerza y la violencia; su impotencia para garantizar a todos los ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos humanos fundamentales, principalmente el derecho a la vida y a la tierra para los campesinos; su falta de voluntad política para proveer los bienes públicos básicos, satisfacer las principales necesidades de los pobladores rurales (campesinos, indígenas y afrodescendientes) y las de la mayoría de los habitantes de los barrios populares; su incapacidad para resolver o disminuir los altos porcentajes de pobreza urbana y rural (48% y 68%, respectivamente) y las grandes desigualdades sociales en materia de ingreso y concentración sobre la propiedad de la tierra rural ( Tobón y Herrera, 2016, p. 89).

en términos económicos y políticos, como los grandes empresarios, las élites y los mismos partidos políticos.

Así, en lo que respecta al mundo rural colombiano Tobón y Herrera (2016) manifiestan que el Estado ha sido incapaz a través de sus planes de desarrollo de resolver los problemas estructurales<sup>25</sup> de la sociedad rural, ya que sus propósitos se orientan sobre todo a evitar profundos cambios y transformaciones que es lo que requiere el campo y en vez de ello, contiene y neutraliza las acciones colectivas de movilización, lucha y resistencia, favoreciendo la implementación de los procesos de modernización de la agricultura y los proyectos de orden y sociedad de las élites.

## **2. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: la Reforma Rural Integral como el modelo de desarrollo rural de los Acuerdos de Paz de la Habana**

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016) , surge como resultado de cuatro años de diálogos con las FARC-EP. El primero de los seis puntos que contempla dicho acuerdo se relaciona con el campo: “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, pues tanto el Estado colombiano como las FARC-EP reconocen que el uso y la propiedad sobre la tierra, constituyen el pilar del conflicto armado en el país<sup>26</sup>.

A raíz de la apertura de las conversaciones entre gobierno y FARC-EP donde se reconocía, entre otros, el problema agrario no resuelto, empiezan a confluir varias concepciones desde diferentes sectores de la sociedad; tal vez entre los más significativos estén el Foro Agrario de 2012 y las 100 propuestas mínimas presentadas en 2013 por las FARC-EP.

---

<sup>25</sup> Pobreza, desigualdad, concentración y despojo de la tierra, desplazamiento forzado y violento de la población, cultivos de «uso ilícito», conflicto armado interno, precariedad de la asistencia técnica, bajos ingresos, injustos y excluyentes canales de mercadeo y comercialización, provisión insuficiente o exigua de bienes públicos rurales y falta de solución a las «necesidades básicas» en lo que respecta a la dotación y acceso a los servicios públicos domiciliarios, la calidad del agua y el saneamiento básico rural ( Tobón y Herrera, 2016, p. 93).

<sup>26</sup>

El Foro Agrario de 2012<sup>27</sup>, se convertiría en un evento clave para consolidar en el acuerdo las diferentes propuestas sobre políticas públicas relacionadas con la problemática rural; uno de sus subtemas fue el acceso y uso de la tierra, las tierras improductivas, la formalización de la propiedad, la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva ( Ver: Anexo 8). Al respecto la CNMH (2013b) señala que:

“Participaron 1.314 ciudadanos de 522 organizaciones, hubo 546 ponencias y 411 intervenciones orales” (p.150) ...Las propuestas y planteamientos hechos en el Foro Agrario mostraron la disputa entre dos apuestas: la modernización del campo y el énfasis en la mejor utilización de los recursos para competir en los mercados, y la crítica y/ o rechazo a ese modelo de desarrollo, con miras a posicionar un modelo alternativo, fundamentado más en las economías campesinas familiares que en la gran empresa.” (p160).

Mientras que la propuesta política de desarrollo rural y agrario integral con enfoque territorial de las FARC-EP consignada en las cien propuestas mínimas constituían un primer insumo para pensar una reforma rural integral, democrática, participativa y socio-ambiental que permitiera cerrar las brechas entre campo y ciudad, la reactivación de la economía campesina, familiar y comunitaria y con ello el disfrute de los derechos por parte de las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas como lo muestran Uribe y Cadavid (2016).

Sin duda, las conversaciones de paz entre gobierno y FARC-EP han sido uno de los mayores avances a la hora de hablar de la culminación del conflicto armado colombiano, por lo que, a pesar de sus limitantes, constituye una oportunidad única para la construcción de una paz con justicia social; por esto, apropiarlos y analizarlos resulta una tarea indiscutible. Sin embargo, cabe señalar que este análisis se centrará en su primer numeral, pues es allí donde uno de los puntos centrales de las negociaciones cobra sentido: el desarrollo rural, ya que por años el énfasis industrial que el modelo de desarrollo nacional ha impuesto no solo ha creado brechas sociales insospechadas (Ciudad- campo), sino que además ha

---

<sup>27</sup> Algo para resaltar del Foro es que el gremio ganadero (FEDEGAN), que ha sido participe de muchas de las dinámicas rurales en Colombia, no participó del mismo.

contribuido significativamente en la desvalorización de lo rural y en afianzar el rasgo predominante del problema agrario en Colombia, el conflicto armado.

Así pues, tal como lo manifiesta el acuerdo, el punto de partida es:

“Dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política.” (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016, p.6).

Por lo que sigue, el punto número uno del acuerdo formula una serie de estrategias clave para materializar la Reforma Rural Integral (Ver Anexo:9) incorporando el componente territorial. Estas estrategias son:

1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva: Permite distribuir tierras entre población rural y al mismo tiempo clarificar uno de los temas clave en el conflicto agrario las propiedades y los propietarios.
2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): Instrumento de planificación y gestión de políticas públicas para mejorar las condiciones de la ruralidad en las zonas afectadas por el conflicto.
3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral: Buscaran generar las condiciones necesarias para que las tierras campesinas sean productivas, teniendo en cuenta la participación de los campesinos y de este modo cerrar brechas sociales.

Dentro de estas estrategias radican varios puntos clave para erradicar la pobreza y promover la igualdad en el sector rural como marco general de la Reforma, entre los que se encuentran:

- Una transformación rural con equidad y democracia.

- La promoción del uso adecuado de la tierra, estimulando su restitución, su distribución de forma equitativa y el acceso progresivo a su propiedad por parte de comunidades vulnerables.
- Financiamiento de programas de salud, educación, asistencia técnica, recreación, infraestructura, alimentación y nutrición.
- Mas oferta de productos del campo a mejores precios.
- La creación del fondo de tierras para sectores vulnerables del campo, nutrido principalmente de: Baldíos, tierras inexploradas o recuperadas mediante extensión de dominio y donaciones.
- Un desarrollo sostenible en términos sociales y ambientales.

Sin embargo, como lo indican Tobón y Herrera (2016), no hay que perder de vista que la reforma rural se adelantará en un contexto globalizador y de políticas de inserción en ellas, pues como bien lo manifestó el gobierno nacional no se negociarán cambios al modelo de desarrollo y el que contempla en Plan Nacional de Desarrollo es el modelo de desarrollo agroexportador; no obstante, si se quiere y si existe un real compromiso para transformar estructuralmente el campo, es necesario que al menos el modelo de desarrollo rural se modifique, y de este modo, se logre en parte la consideración del acuerdo, pues:

“Una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales<sup>1</sup> y la población más vulnerables regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.”  
(Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016, p.10).

### **2.1 Las ZRC en el marco de los Acuerdos de Paz de la Habana.**

Así pues, para que la transformación del campo tenga verdaderas posibilidades de concreción y pensando en la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible que

delimite la frontera agrícola y proteja las áreas de especial interés ambiental, incluyendo las zonas de reserva forestal, que protejan y preserven el agua y el medio ambiente, se hace precisa la permanente presión, movilización social y el reconocimiento de las ZRC como representación de territorialidad campesina, que implica la existencia de formas alternativas de organización, producción y ordenamiento territorial. Estas son un punto de partida necesario para promover la economía campesina, el cierre de la frontera agrícola, la producción de alimentos y para que las comunidades materialicen sus propuestas de construcción de paz y recompongan el tejido social afectado por el conflicto armado, social y ambiental.

El Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC concibe entonces las ZRC como:

“Iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas. En consecuencia, el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios de Bienestar y Buen Vivir y Participación de la Reforma Rural Integral, promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal. Se promoverá la participación activa de las comunidades — hombres y mujeres— que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo.” (Gobierno Nacional & FARC-EP, 2016, p.20 -21).

No obstante, Durán (2014) considera, al igual que la ANZORC, que las ZRC no pueden limitarse o depender exclusivamente del proceso de paz, pues hacen parte

de una propuesta programática de las organizaciones campesinas que indudablemente aportan a la construcción de paz en Colombia y que si bien fueron consideradas incluso por el mismo gobierno nacional como un instrumento legítimo de desarrollo rural, no se puede obviar lo que en la práctica ocurre con ellas, más cuando por un lado está la posibilidad que representan las ZRC como garantes de la estabilidad y formalización de la propiedad de los campesinos, y, por otro lado, se impulsa un modelo de desarrollo rural que pone énfasis en la productividad agroindustrial y la explotación del campo, dejando de lado la economía campesina, la agroecología y la sustentabilidad ambiental como derroteros esenciales de las ZRC.

Sumado a esto, no hay que perder de vista que mientras el modelo de desarrollo se siga centrando en las economías extractivistas, iniciativas como las ZRC pueden tener muchos retos en su implementación y alcances; además por si solas no representan una solución exclusiva a los conflictos agrarios del país, pues la solución puede implicar modificaciones al modelo de desarrollo de Colombia.

### **3. Convergencias y divergencias entre los modelos de desarrollo: la ZRC Cuenca del Rio Pato y Valle de Balsillas (2012-2017), el PND (2014-2018) y la Reforma Rural Integral (2016)**

Para construir este análisis se tuvo en cuenta el enfoque teórico expuesto en el capítulo uno por lo que se consideraron tres perspectivas: El desarrollo humano, el enfoque territorial y la cuestión agraria, pues se suponen clave para realizar un análisis del modelo de desarrollo rural en Colombia.

Si bien, cada una de estas perspectivas tuvo en cuenta diferentes elementos, esto no quiere decir que sean de dominio exclusivo de la perspectiva expuesta, pues si algo es claro, es que el desarrollo rural no puede leerse bajo solo una óptica, sino que debe implicar una mirada integral que incluya el compendio de relaciones sociales, culturales, políticas y económicas que se dan en el medio rural, simplemente que para facilitar el manejo de la información proporcionada por la m

Matriz para el análisis comparado de las variables principales (Ver: Anexo 10) se agruparon dentro de una perspectiva en particular.

De este modo, aunque la perspectiva de Desarrollo Humano contemplará las tres variables examinadas por el índice de desarrollo humano: educación, salud y nivel de vida también se enfatizará en aspectos específicos como el acceso a servicios públicos, la superación de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones infraestructurales, la posibilidad de acceder a créditos y estímulos, el nivel de ingresos y la perspectiva de enfoque de género, pues resultan determinantes para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas, en este caso, de las comunidades rurales, quienes históricamente han visto vulnerados en sus derechos y dignidad humana; por lo demás, son considerados en tanto la perspectiva del Desarrollo Humano lo que busca es precisamente gestar las condiciones que permitan alcanzar un bienestar multidimensional que no se limite simplemente a los ingresos percibidos y a entender el desarrollo desde una visión exclusiva de crecimiento económico.

Asimismo, desde la perspectiva del enfoque territorial el presente trabajo se centra en la dimensión ambiental, el ordenamiento territorial, los instrumentos de gestión y planificación y los sistemas productivos como los elementos articuladores de la discusión, pues desde ellos se puede comprender si las intervenciones que se realizan son coherentes con la realidad de los territorios y sus pobladores, y porque para el sector rural se convierte en un enfoque determinante, teniendo en cuenta la diversidad de sus dinámicas y partiendo de la premisa que el medio rural no se encuentra relacionado exclusivamente con el sector agropecuario sino que implica multiplicidad de actores y sectores.

Por último, elementos como la tierra (acceso, uso, vocación y tenencia), la institucionalidad y la organización comunitaria serán tenidos en cuenta para abordar la perspectiva de la cuestión agraria, ya que, tanto los actores como la disputa por la tierra son necesarios para comprender las complejas dinámicas del campo colombiano y de este modo poder pensar en la construcción de una paz estable y duradera, como se define en el acuerdo; sin embargo, la cuestión agraria constituye

tal vez uno de los aspectos más problemáticos y difíciles, pues para que sea exitoso necesariamente implica un nuevo ordenamiento social de la propiedad y del uso de la tierra.

Así, luego del acercamiento que, desde diferentes textos, artículos, informes técnicos, documentos oficiales, entre otros y la gama de autores que hemos realizado hasta el momento; el siguiente análisis reflejara, por un lado, la interpretación que de estos se ha hecho y, por otro lado, tomara como sustento los testimonios proporcionados por Agencia Prensa Rural<sup>28</sup> de algunos líderes y campesinos de la ZRC El Pato –Balsillas y la matriz de análisis antes mencionada y construida a partir de lo expuesto por el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas, el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) Todos por un Nuevo País y el Punto uno del acuerdo de paz: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (2016).

Por último, teniendo en cuenta que el análisis recurrirá frecuentemente a la Zona de Reserva escogida para el estudio, el Plan Nacional de Desarrollo y el Acuerdo de Paz de la Habana, recordamos las siguientes siglas:

ZRC-PB: Zona de Reserva Campesina Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas.

PDS-ZRPB: Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas.

PND-TNP: Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo País (2014-2018)

RRI: Punto uno del Acuerdo de Paz de la Habana. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (2016).

Dicho esto, a continuación, se expondrán las convergencias y divergencias encontradas en cada una de las perspectivas establecidas.

---

<sup>28</sup> Debido a las dificultades para acceder a entrevistas personales, se adjuntan a modo de evidencia videos proporcionados por Agencia Prensa Rural, realizados en junio de 2015 y de donde se sustrajeron los testimonios que se referenciaran.

### 3.1 Convergencias y divergencias desde el Desarrollo Humano

Frente al Desarrollo Humano un punto convergente entre los tres documentos es que se hace necesario ampliar el acceso y cobertura de la red de servicios públicos como agua, saneamiento y electricidad, pues la carencia de los mismos afecta las condiciones de vida del sector rural. Sin embargo, una diferencia que surge sobre todo entre la ZRC-PB y el PND-TNP es el valor que se le otorga a los mismos, sobre todo cuando se refieren al agua, pues mientras que para los pobladores de la ZRC-PB el acceso a este recurso hace parte de las condiciones de vida digna y tiene una relación directa con los costes en salud que implica el no tener acceso a agua potable o contar con un equipo de saneamiento adecuado que evite exponerlos a enfermedades y demás, desde el PND-TNP, puede entenderse que el acceso a este tipo de servicios esta mediado por una condición económica, que en este caso sería el de maximizar el modelo productivo. Algo que también se resalta en términos de lo planteado por la RRI es que el acceso de estos debe darse de modo democrático y sostenible.

Por otra parte, los programas planteados por PDS-ZRCPB, PND-TNP y RRI referidos a salud, educación y acceso a créditos, contemplan el enfoque de género como elemento distintivo para su otorgamiento e implementación; no obstante, en este punto, el PDS-ZRCPB se queda un poco corto respecto a los otros dos<sup>29</sup>, pues de algún modo lo condiciona a garantizar la participación en escenarios comunitarios y a trabajar en el cambio del rol que asume la mujer en su hogar y aun cuando esto no es para nada desdeñable, es preciso que se fortalezca mucho más<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Vale la pena tener en cuenta que el Programa Mujer Rural del MADR entre 2011 y 2013 apenas brindó asistencia al 0,18 % de las mujeres rurales en situación de pobreza (OXFAM, 2016, p.44).

<sup>30</sup> En Colombia viven más de cinco millones de mujeres rurales, la mitad de las cuales subsisten en condiciones de pobreza. Son mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes, que con su esfuerzo diario sostienen sus hogares y aportan a las frágiles economías campesinas. Ellas son las primeras en levantarse y las últimas en acostarse. En su interminable jornada de trabajo atienden los huertos y animales de patio, se ocupan del hogar, recogen y cargan la leña y el agua, cuidan de niños y mayores y asisten a reuniones comunales. También asumen tareas clave en la actividad agrícola familiar, como la siembra, la producción de abono, el control de plagas y malezas, la cosecha o la elaboración de harinas, quesos y conservas; además acuden a vender al mercado y a menudo complementan los ingresos familiares con otras ocupaciones (casi siempre informales) fuera del hogar (OXFAM, 2016, p.41).

y que se tomen en cuenta algunas consideraciones realizadas por OXFAM (2016). En tal sentido:

“La desigualdad estructural y la exclusión que limitan su acceso a recursos, su autonomía económica y la posibilidad de participar en la vida pública se asienta sobre: tres dimensiones que deben ser abordadas conjuntamente: la cultural, por medio del reconocimiento; la económica, por medio de la redistribución y la reducción de la carga de trabajo no remunerado; y la política, por medio de la participación. Por ello las mujeres rurales colombianas proponen soluciones en estos tres ámbitos, con medidas afirmativas y transformadoras articuladas en seis esferas de acción: Cambio climático y degradación ambiental, acceso a tierras, acceso a financiación: el fondo de fomento para las mujeres rurales, economía del cuidado, institucionalidad y participación.” (p. 42).

De todos modos, se destaca la inclusión de las mujeres en las actividades productivas y el acceso a crédito; Leidy Gaitán (Presidenta JAC. Vda San Luis del Oso), recuerda el apoyo ofrecido hace algunos años por la ONU:

Nos mandaron de naciones unidas, nos dieron sesenta millones para las mujeres que los tenemos, los tenemos ahí y ahí les prestan especialmente a las mujeres. Nosotras las mujeres tenemos la prioridad de venir y nos prestan para nosotras mismas manejarlo, para especies menores, para marrano, para pollo, para gallina y venimos y pagamos, por ese lado, tenemos una ventaja de que ya nos dieron esa oportunidad de nosotras mismas manejar la plata y pagarla” (L. Gaitán, testimonio, 28 de junio 2015).

Este es un aspecto relevante al hablar de créditos, luego: “Las oportunidades de obtener un crédito, ya de por sí escasas para los pequeños productores (sólo el 5,2 % de los hogares rurales tienen acceso al crédito agropecuario<sup>14</sup>) son casi nulas en el caso de las mujeres” (OXFAM, 2016, p. 42).

Otro aspecto a considerar y que es destacable es que la educación requiere de un enfoque rural flexible, lo que implica un currículo contextualizado a las necesidades del territorio y es allí donde pueden encontrarse algunas diferencias, ya que el PND-TNP enfoca estos programas sobre todo a potenciar las actividades agropecuarias dejando de lado otras condiciones que también son importantes para las comunidades como la recuperación de la memoria. Esto es algo de destacar del PDS-ZRCPB, pues dentro de sus propuestas está la de incluir una cátedra de historia de la región, aspecto totalmente comprensible, en tanto es un territorio de colonización por excelencia y desde los procesos que esta desencadena es que tiene lugar la formación de la ZRC-PB. Al respecto, se destaca lo manifestado por Misael Guzmán (Presidente AMCOP): “ En la década del 80 esto era una región de colonización, de puras tierras baldías, de puros campesinos sin propiedad ocupando territorios baldíos y como no había propiedad de escrituras, de títulos, entonces, esa era la barrera para decir: no podemos invertir allá” (M. Guzmán, testimonio, 28 de junio de 2015); por lo que recuperar la memoria colectiva resulta un aspecto clave para fortalecer la organización comunitaria al interior de la reserva.

Es también claro que se debe mejorar la infraestructura y la planta de docentes con la que cuenta la ZRC-PB, y que han sido temas de vieja data aún sin resolver: “En el sector del Pato y en muchas regiones o sectores que hay en el Caquetá, se ha sufrido mucho por los docentes, siempre se ha venido trabajando con el vicariato. Actualmente se hicieron nombramientos, hace trece años en el Caquetá no se hacía ningún nombramiento de docentes por la situación de luz verde, la luz verde como se ha entendido es el dinero, no había presupuesto” (D. González, testimonio, 28 de junio de 2015).

En la infraestructura es tal vez donde más convergencias podamos encontrar pues son claras las falencias que tiene el ámbito rural en vías, vivienda y escenarios; estas aplican perfectamente para la ZRC-PB, ejemplo de ello es que esta ZRC solo cuenta con un polideportivo, dos planchones en concreto que asumen el rol de canchas deportivas, tres centros educativos con veinte sedes que resultan ser

insuficientes<sup>31</sup>, una malla vial deficiente y carencia absoluta de estaciones de gasolina. Aunque de algún modo todas inciden, el estado actual de la malla vial y el no poder acceder fácilmente a la gasolina, hacen que para la ZRC-PB resulte difícil y costosa la comercialización de sus productos y el acceso a todo tipo de insumos. Criterio que refuerza Misael Guzmán:

Había que ponerle una carga de ocho arrobas a una mula a seis y doce horas de camino, imagínese entonces cuánto quedaba valiendo, cuánto había que invertir para sacar unas ocho arrobas, cien kilos a la ciudad de Neiva” (M. Guzmán, Agencia Prensa Rural, 28 de junio de 2015), y Luis Alberto Ortiz “Cuando sale buena cosecha toca regalarlo en veces, hace dos años estuvo el frijol muy barato a ciento ochenta mil y doscientos mil pesos la carga, ahí pierde uno todo el trabajo que le mete al cultivo (L. Ortiz, testimonio, 28 de junio de 2015).

Otro aspecto para tener en cuenta es que los datos que los tres documentos aportan sobre la pobreza son muy generales, dando cuenta de los niveles municipales o departamentales, por lo que los instrumentos de planeación subsecuentes que adelante la ZRC-PB debe trabajar mucho más este aspecto, esto implica que se brinde el apoyo por parte de las entidades correspondientes para la recolección de información.

Finalmente, respecto al componente de créditos, incentivos y asistencia, todos confluyen en la necesidad imperante de ampliarlos. En todo caso, considero que el enfoque es distinto, pues mientras desde la ZRC-PB y la RRI estos se enmarcan como fuentes que permiten fortalecer las economías campesinas, familiares y comunitarias, las cuales implican evidenciar en la producción económica cosmogonías y saberes ancestrales, el PND-TNP se limitan principalmente al sector agropecuario, así, esta visión se queda corta si retomamos la perspectiva de medio rural consignada en el capítulo uno.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Considerando que “somos 88.401 de extensión y somos 6.580 habitantes” (M. Córdoba, testimonio, 28 de junio 2015).

<sup>32</sup> Alcanzar estos propósitos implica necesariamente impulsar y fortalecer políticas relacionadas con: (i) la generación de ingresos y proyectos productivos agropecuarios, no agropecuarios, turísticos y

En conclusión, podemos afirmar que a pesar de los grandes esfuerzos que las comunidades de la ZRC-PB realizan por potenciar su territorio en todos los aspectos, el apoyo y soporte por parte del Estado se hace vital para cumplir a cabalidad los objetivos de las ZRC, establecidos en el Decreto 1777 de 1996. Los mismos habitantes del Pato, realizan un llamado al gobierno para que ese apoyo se materialice: “En este momento tenemos varias problemáticas, porque pues esto ha sido una zona muy olvidada del Estado, aquí el Estado no nos ha mirado sino en parte para agredirnos, pero no para invertir en la zona, como es la necesidad de la carretera, puestos de salud, de una cantidad de cosas que no tenemos en la zona” (O. Ramírez, testimonio, 28 de junio de 2015).

Para reforzar estas posiciones acudiremos a Suarez (2016) quien dice:

“Luego de conocerse los resultados del Censo Agropecuario en 2015, que es todavía menos crudo que la realidad, negar que el agro colombiano requiera una transformación total sería un extravío garrafal. Y, si se miran las condiciones de abandono, miseria, aislamiento y descomposición en las cuales se encuentran casi todas las zonas rurales y, en particular, aquellas donde el conflicto armado ha tenido mayor ocurrencia es indispensable la urgencia de políticas públicas que intervengan para sacarlas de su postración.” (p. 14).

### **3.2 Convergencias y divergencias desde el enfoque territorial**

El único elemento que se pudo detectar como totalmente transversal a los tres documentos es el de la protección de las zonas de reserva naturales en el marco del desarrollo sostenible, pues por lo demás, aunque confluyen en premisas, las visiones que se privilegian son muy diferentes.

---

culturales; (ii) la garantía de derechos sociales con enfoque territorial y diferencial para la igualdad de oportunidades (seguridad alimentaria, cultura, salud, educación, seguridad social, mecanismos de protección a la vejez, vivienda, agua potable y saneamiento); (iii) vías regionales, conectividad y bienes públicos para la paz; y (iv) ordenamiento del suelo y de la propiedad rural (catastro multipropósito y POT modernos) ( CONPES, 2016, p.45).

Con relación a la dimensión ambiental diremos varias cosas: la primera es que el departamento de Caquetá y la ZRC-PB han presentado altos índices de deforestación<sup>33</sup> por el tipo de prácticas productivas que allí se han establecido, sobre todo las relacionadas al hato ganadero y la extracción de maderas. En cualquier caso, mientras desde la ZRC-PB se proponen prácticas que aplican aspectos de conservación, restauración y desarrollo limpio que ayuden a amortiguar esta situación, el PND recurre al crecimiento verde.<sup>34</sup>

El crecimiento verde es un enfoque que propende por un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de los recursos provea los bienes y servicios eco sistémicos que el país necesita y el ambiente natural sea capaz de recuperarse ante los impactos de las actividades productivas (PND, 2014-2018, p. 662).

Un aspecto particular es que tanto la región y especialmente la ZRC-PB por su ubicación geográfica de sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonía y el realinderamiento del Parque Natural de la Codillera de Picachos, cuenta con una buena oferta de recursos sobre todo hídricos, lo que contrasta con el deficiente acceso que de este tienen sus pobladores “No tenemos acueducto somos aproximadamente unas 30 viviendas con finca y tenemos demasíadamente poquita agua, tenemos internado y eso, difícil, gracias a que llueve o si no...” (L. Gaitán, testimonio, 28 de junio de 2015).

Simultáneamente, en clave de ordenamiento territorial tanto la ZRC-PB como la RRI consideran la Zona de reserva Campesina como figura jurídica de regulación desde

---

<sup>33</sup> “Aquí recién que entra la carretera hace veinte, veintidós años, entonces esto era muy rico en maderas, se vino la explotación de madera y vino gente de toda parte con mulas, motosierras” (E. Prieto, testimonio, 28 de junio de 2015).

<sup>34</sup> Los términos crecimiento verde y economía verde han sido objeto de diversas definiciones; no obstante, son utilizados indistintamente por parte de organismos multilaterales y gobiernos nacionales en el marco de la promoción de un nuevo modelo de desarrollo sostenible. Como sugiere el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN-DESA, 2011), el concepto de crecimiento verde se centra principalmente en la intersección entre el ambiente y la economía, mientras que el de economía verde adiciona la importancia del pilar social. Tomado de: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-innovacion/historia/que-es-el-crecimiento-verde-56330>

un modelo sostenible, por lo que resulta vital su protección, mientras que en el PND-TNP, el ordenamiento se regula a partir del potencial que brinde el territorio en términos productivos y extractivos dando prevalencia a las Zonas de Desarrollo estratégico<sup>35</sup>, frente a las cuales si se pueden establecer contratos de concesión a largo plazo, mientras demuestren la eficiencia del uso de los recursos naturales. Aquí podemos decir que nos enfrentamos a un modelo de protección vs uno de mercantilización de los recursos. Para los mismos pobladores de la ZRC-PB la zona de reserva campesina es esencial para sus prácticas: “La zona de reserva campesina es algo muy importante, porque lo primero, la frontera agrícola esta parada, no podemos tumbar nada, lo que tenemos debemos trabajarlo, eso es lo más importante; lo segundo, las ayudas que nos dan otros países más que todo en seguridad alimentaria, llegan proyectos muy importantes con ayudas de huertas, estufas ecológicas. Gracias a la zona de reserva campesina podemos tener toda esa ayuda” (L. Gaitán, testimonio, 28 de junio de 2015).

Otro aspecto divergente en el ordenamiento es el rol que en este asumen las comunidades, mientras que para la ZRC-PB y la RRI las comunidades son importantes como partícipes y garantes de las prácticas ambientales que se den en el territorio, el PND-TNP, aunque reconoce sus cosmovisiones, los considera como protectores de los servicios eco sistémicos y en este sentido, la relación con la tierra es marcadamente mercantilista. Aun así, las propuestas de las comunidades constituyen una alternativa y una opción política frente al modelo agroindustrial que reivindica conocimientos tradicionales como estrategia de defensa para para la transformación territorial coadyuvando al fortalecimiento de la autonomía y la soberanía alimentaria (Grupo semillas, 2016).

Con relación a los sectores productivos la ZRC-PB ha fijado cinco modelos muy claros, que se corresponden a la micro y pequeña ganadería y al cultivo de alimentos como el café, el plátano, algunos maderables y frijol, atendiendo a la

---

<sup>35</sup> La declaración jurídica de vastas zonas del territorio como “zonas especiales” para una actividad económica específica (minería, agro negocio, turismo, entre otras) es uno de los usos más recientes de dicha excepción. En estos casos, la excepción funciona como la figura que permite la delimitación de un espacio que será excluido de la normatividad favorable a quienes tienen intereses económicos sobre el mismo (Tacha, 2016, p. 28).

vocación del suelo en el que se encuentran, mientras que el PND-TNP prevé para la región Sur –Amazonia de la cual hace parte El Pato-Balsillas, el impulso de la competitividad a partir de la promoción de actividades extractivas como la minería.

Aquí es necesario decir que la ZRC-PB contribuye significativamente a la producción de alimentos del centro del país: “Nosotros hacemos un aporte bien interesante de todo lo que es alimentación al centro del país, por lo menos Neiva-Bogotá. Nosotros aquí anualmente estamos sacando entre mil, mil quinientas toneladas de frijol, año, de diferentes frijoles, estamos sacando entre quinientas a seiscientas toneladas de café año, de igual manera de ganado, pues no tengo la estadística, pero también sale un volumen bien interesante de aquí de la zona.” (M. Guzmán, testimonio, 28 de junio, 2015).

Los modelos económicos también divergen, pues tanto la ZRC-PB como la RRI le apuestan a las economías campesinas y a la autosuficiencia alimentaria, el PND-TNP prefiere el portafolio de soluciones rurales para condiciones competitivas del mercado<sup>36</sup>.

Evidentemente, los planes enmarcados desde el PND-TNP son generales y puede que allí el análisis sea un poco mezquino; con todo si tienen una ventaja sobre la ZRC-PB, pues han concebido programas e instrumentos para ejecutar estos objetivos, mientras que los que contempla el PDS-ZRCPB son escasos y el único instrumento formal que se pudo evidenciar con el que cuenta la ZRC-PB es el mismo PDS y el ordenamiento que le da la figura de zona de reserva y aunque esto debería ser suficiente si se comprenden todas sus implicaciones, no se puede obviar que aunque las ZRC están reglamentadas legalmente, no han contado con apoyo real y suficiente por parte del Estado para cumplir a cabalidad su PDS y de no fortalecer esto, las ideas concebidas regionalmente por el PND-TNP pueden resultar imponiéndose allí, obviando las necesidades de la comunidad.

---

<sup>36</sup>El PND promueve líneas estratégicas destinadas a incentivar los sistemas de producción agroindustrial a gran escala (especialmente para biocombustibles y forestales), la innovación con tecnología de punta, el mercado de tierras con seguridad jurídica y la asociatividad entre empresarios y trabajadores rurales (Grupo semillas, 2016, p. 23).

Finalmente, un aspecto que no se contempla en el PDS-ZRCPB pero que debe ser considerado, teniendo en cuenta la ubicación de la región, es que con los cultivos de uso ilícito se priorice la erradicación manual, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir (Suárez, 2016).

De esta forma, podemos decir que tanto la RRI como la ZRC-PB coinciden en la importancia de contemplar un enfoque territorial que dé prioridad a las necesidades y capacidades de la población por encima del enfoque de competitividad y eficiencia que maneja el PND-TN. Así se hace necesaria una mirada integral muy conectada con la vocación y uso de la tierra y el respeto por la naturaleza, que propicie procesos de ordenamiento territorial donde se fortalezca y consolide la economía campesina, teniendo en cuenta sus modos de vida y se garantice la autonomía y prácticas de gobierno propias que hagan de los territorios campesinos un territorio de paz, donde la figura de Zona de Reserva Campesina se asuma como una propuesta de territorialidad campesina, al respecto Ordoñez (2013) enfatiza en:

La figura de la zona de reserva campesina fue adoptada por las asociaciones como una figura legal en clave u orientada hacia la reforma agraria, asumiéndose posteriormente ésta como una propuesta de territorialidad campesina, contradictora de la apuesta territorial del capital (cuya máxima expresión es el acaparamiento de tierras y el agro negocio), territorio campesino que implica ejercicios de configuración social, política y económica propia de cada uno de los procesos, los cuales en buena medida se encuentran vertidos en los Planes de Desarrollo, y que en general difieren de las principales apuestas de desarrollo rural, ordenamiento territorial, gestión del conflicto social y armado, y modelo económico que se propugna desde el establecimiento (p. 15).

Además, tal como lo indica Mantilla (2016), en regiones como el Caquetá y Putumayo, donde los proyectos extractivitos ya se están consolidando, una propuesta enmarcada en territorios campesinos agroalimentarios constituye una propuesta de construcción de paz que tiene en cuenta los modos de vida y la

defensa del ambiente y a partir de la cual se establecen formas de gobierno propio que van más allá de la democracia representativa.

### **3.3 Convergencias y divergencia desde la cuestión agraria.**

Tanto la concentración de la tierra, como la inconsistencia entre la vocación y el uso del suelo y una débil presencia del estado en el sector rural, resultan ser los elementos en los que convergen las tres perspectivas.

La tierra, resulta ser un factor crucial para el problema agrario en Colombia, en esta oportunidad abarcaré los aspectos relacionados con el manejo de su acceso, uso, vocación y tenencia. Por el lado del acceso, las UAF parecen servir a propósitos diferenciados, pues sobre el campesino se ejerce mucho control para que no acceda a más de lo que le corresponde, pero, por otro lado, cuando priman los intereses de los grandes capitales estas parecen no importar, pues estos últimos si contribuyen a la competitividad agropecuaria, este asunto se ve profundizado con la implementación de las ZIDRES<sup>37</sup> cuya vocación es muy diferente a la de las ZRC.

De otro lado, la figura de ZRC-PB constituye desde la RRI un medio para acceder a la tierra, mientras que el PND ni siquiera las contempla y es que muchos de sus pobladores consideran que el establecer una ZRC-PB va en contravía de los intereses de grandes productores<sup>38</sup>: “para los terratenientes claro, claro que para ellos es un dolor de cabeza, porque dentro de la figura zona de reserva campesina no pueden haber terratenientes, eso lo establece la figura...Es la única figura que hoy nos da reconocimiento como campesinos, porque ustedes conocen, dentro de la constitución aparecen los afros, aparecen incluso, incluso hasta los gitanos, más

---

<sup>37</sup> Que las ZIDRES tengan aval constitucional tiene serias implicaciones para las luchas populares en Colombia. Las prácticas de acaparamiento de tierras, de despojo, de servidumbre y desplazamientos por proyectos de desarrollo agroindustrial vienen siendo denunciadas por el campesinado durante décadas, pero ahora serán avaladas y fomentadas por la ley (Tacha, 2016, p. 26).

<sup>38</sup> “Los acuerdos no deben afectar propietarios o poseedores honestos, cuya buena fe debe dar presunción, no desvirtuable, de ausencia de culpa” y que “el apoyo al campesino no implica desconocer la necesidad de la empresa agropecuaria transparente”: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/propuestas-del-centro-democratico-ante-el-acuerdo-final/16722414>

los campesinos, nosotros no tenemos reconocimiento” ( E. Prieto, testimonio, 28 de Junio de 2015).

Frente al uso y vocación de la tierra, la ZRC-PB procura vincular a esta actividades permanentes y transitorias mediante modelos de agricultura orgánica, de otro lado la RRI privilegia las alternativas equilibradas al medio ambiente, mientras que el PND-TNP le apuesta a la competitividad rural agropecuaria.

Aquí cabe mencionar que en la ZRC-PB, algo determinante para el acceso a la tierra fue la parcelación de la Hacienda Abisinia, pues para ellos, constituyo de algún modo un cambio estructural: “Un proyecto bien interesante que fue la parcelación de una hacienda que hay en la parte de Balsillas que se llama parcelación Abisinia, fue uno de los proyectos bandera que abre todo lo de la figura de zona de reserva campesina, que fue una pequeña muestra como de reforma agraria, porque ahí, se dona la tierra, se divide la tierra, se le da a cada familias de las más pobres un volumen de hectáreas como un promedio de diez, nueve hectáreas por familia y se le da un plan semilla para implementar proyectos productivos que incluía de cuatro, cinco novillas, un ternero, un novillo para la cría e incluía también un plan semilla en huertas comunitarias que era como apuntándole a la figura de soberanía alimentaria” (M.Guzmán, testimonio, 28 de junio 2015).

Respecto al problema de la tierra, una de las críticas que se le ha hecho al acuerdo es que no afecto los grandes latifundios, como lo manifiesta Patricia Tobón (2016):

“Muchas de estas concentraciones de tierra se han conformado a partir del despojo de la tierra de las poblaciones más vulnerables, y aunque en la práctica eso ya se ha demostrado, el Acuerdo no incluyó una institución fuerte para devolver las tierras a las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes del país.” (p. 37).

A nivel de organización comunitaria mientras que el PDS-ZRCPB y la RRI consideran al interior de sus propuestas la necesidad imperiosa de apoyar y fortalecer las Zonas de Reserva Campesina para que puedan formular proyectos

que les favorezcan, el PND-TNP no evidencia ningún tipo de información respecto a la organización comunitaria.

En este punto, para la ZRC-PB un elemento que también es relevante es el trabajo con los jóvenes para que se relacionen y hagan parte de los procesos productivos de la zona de reserva, pues no se ofrece ningún tipo de estímulo para que se vinculen efectivamente a las dinámicas de la zona y aporten a su proceso, así Misael Guzmán nos cuenta que: “Hicimos nosotros un balance y lamentablemente de participación de jóvenes hay el 5% de la participación de jóvenes en sistemas productivos. Hacemos un análisis, un balance, ¿cuál es el motivo, por qué el muchacho, el joven, no quiere, no está produciendo? Entonces, es sencillo, porque el joven, lo uno, no hay esos apoyos estatales en fortalecer formación académica, lo otro, la formación académica el que tiene como, se va a hacerla y no vuelve, porque no hay garantías para comercializar los productos, no hay garantías para producir.” (M. Guzmán, testimonio, 28 de junio de 2015).

Aun así, la organización social al interior de la ZRC es destacable y cuenta de ello es la creación del fondo social, en la que los mismos pobladores generan un ahorro y en tiempos de dificultad o necesidad acuden a ellos por préstamos, al respecto tanto Miguel Córdoba como Leidy Gaitán recuerdan sus inicios “Llegamos a unos acuerdos de hacer un fondo, que le llamamos el fondo social, dentro de todo, todo, pero fue un acuerdo muy acorde con las comunidades para que hiciéramos un..., como, llevando a un mini banco que fuera para servirnos comunitariamente” (M. Córdoba, Agencia Prensa Rural, 28 de junio de 2015), “Los créditos son proyectos que llegaban a la ZRC hace 10 años a los cuales nos quedó un fondo, entonces, ahí se le presta a la gente a un interés muy bajo, del 2%, cada que vendemos frijol, café, lulo, ganado o lo que sea, nosotros venimos y guardamos un poquito de plata ahí, para que de ahí nos sigan prestando. Cuando empezaron los créditos, nos prestaban \$100.000 ahora ya nos prestan hasta millón de pesos a ocho o siete meses dependiendo la necesidad que usted tenga y cada que usted vende cosecha, usted viene y hace un aporte, según lo que venda.” (L. Gaitán, testimonio, 28 de junio de 2015).

Un aspecto que preocupa es la estigmatización que sobre este tipo de organizaciones pesa en la zona, más teniendo en cuenta el panorama actual, donde los acuerdos de paz no han logrado materializarse y no han logrado convocar a todo el país, y es que en la ZRC-PB saben muy bien que es lo que pueden esperar, pues ya lo han vivido:

“Después que se rompe la zona de despeje y que penetra la tropa, esto fue falsos positivos, a la directiva de AMCOP en esa época a la mayoría la metieron a la cárcel y la columna en el diario del Huila era que habían desmantelado la red de finanzas de la Teófilo.” (E. Prieto, testimonio, 28 de junio de 2015).

“Cuando viene la fuerza pública, ellos ponen su propia norma y hacen lo que quieran, nosotros aquí sufrimos muchas agresiones, a pesar de eso, de que nos respetamos entre los civiles, entre la comunidad, pero a nosotros nos violaron muchos derechos, con el hecho de ser presidente de una asociación, directivo de una asociación, lo tildaban de una de subversivo. Aquí hubo mucha, muchos líderes que los detuvieron, duraron un año en la cárcel, 16 meses, 24 meses y los soltaron, que les pidieran disculpas que eran inocentes, por inocentes los soltaron. Mucho campesino también fue desplazado por la fuerza pública, mucho campesino. Ellos llegaban y hacían en las reuniones que estábamos, en las reuniones de Junta de Acción Comunal y llegaba el teniente y pedía la palabra y detrás lo venían escoltando dos soldados encapuchados, venían dos soldados encapuchados detrás escoltándolo. Listo, decían lo que tenían que decir y tranquilo que, si usted no acepta lo que estamos diciendo, ahorita más adelante vienen esos, los que si le van en la cabeza. Esa era la situación y lamentablemente hay que decirlo, porque eso no lo sabe aquí uno ni dos, eso fue públicamente para todas las personas que habitaron esta zona. Incluso, muchos civiles, campesinos que han existido también así, que ahorita en la última época les inventaron el cuento de falsos positivos (risas). Los cogían en el pueblo, los llevaban y después aparecían muertos y ya decían que era un combate que

había tenido y era población civil”. (M. Guzmán, testimonio, 28 de junio de 2015).

Finalmente, en términos de institucionalidad, es evidente la tensión entre pobladores y entidades gubernamentales, no solo por su escasa presencia sino por el abuso de poder que cometen cuando acuden a los territorios y esto se ejemplifica muy bien en la percepción que tiene la comunidad de la ZRC- PB, sobre todo con el ejército nacional.<sup>39</sup>

“Nosotros no estamos en contra de la fuerza pública, solamente estamos en contra de la actuación que ellos hacen en contra de nosotros, los habitantes, lo que vivimos en esta zona y estamos todos los días levantándonos a las cuatro de la mañana, acostándonos a las siete, ocho, laborando en estos campos para sacar los productos hacia las ciudades, hacia el interior del país y el respaldo que nos dan es con estos aparatos, todas las noches disparándolos y no permitiendo la tranquilidad, alterando el sueño de todos nuestros habitantes. La cual, esto es una cuestión compleja, esta situación nos tiene al borde de pronunciarnos del orden nacional e internacional porque si el gobierno no le para bolas a esto, tomaríamos nosotros algunas determinaciones ya en el campo jurídico y definitivo, que nosotros estamos ya cansados de esta situación y que ellos han adquirido un compromiso, pero hasta la fecha no lo han cumplido” (Otálora, testimonio, 28 de junio de 2015).

Además de ello, es reconocida la estigmatización que las mismas entidades gubernamentales promueven sobre estas Zonas al considerarlas repúblicas independientes relacionadas con las FARC, lo que no es nada conveniente en el marco del proceso de paz que se adelanta. Pesan más las percepciones negativas del proceso de la ZRC-PB que la oportunidad que en términos de dignificación de derechos para la región pueda significar la figura, por estas razones, sus pobladores

---

<sup>39</sup> “Cuando yo llegue había tres bases militares: una en Rovira, una en Balsilla y otra en Guayabal, y (la base de Balsillas), la base de Guayabal desplazaba tropa por todo esto y uno se encontraba por ahí cada dos o tres kilómetros una patrulla del ejército y a todos tenía uno que sacudirle el morral y las requisas, ellos humillaban, estropeaban, ultrajaban, robaban” (E. Prieto, testimonio, 28 de junio de 2015).

hacen un llamado para que no se les tilde de terroristas o guerrilleros, sino que sean vistos como campesinos trabajadores, que aportan significativamente a la producción de alimentos del país, por lo que contribuyen a reforzar los procesos de autosuficiencia alimentaria. Estos son sus mensajes:

Edilberto Prieto Buitrago (Comisión AMCOP): “Compañeros campesinos de las diferentes regiones del país es fortalecer las organizaciones, organizarnos, pelear las zonas de reserva campesina que hay seis con personería jurídica y hay como cuarenta y seis, cuarenta y siete, creadas de hecho, pero que fortalezcan esas organizaciones con poder decisivo, con autonomía pa´ que sepan interlocutar con el Estado y conseguir recursos para sobrevivir”.

Miguel Córdoba (Tesorero AMCOP): “Yo no sé porque las entidades del Estado satanizan tanto estas zona de reserva campesina, que le hacen creer al mundo, al país, que aquí dentro de la zona de reserva campesina vivimos un poco de guerrilleros o delincuentes, que verdaderamente no es cierto, que verdaderamente nosotros podemos, quisiéramos ser modelo de ejemplo para unas conversaciones de paz serias: subversión y Estado, ser modelo para decirle al mundo aquí dentro de la zona de reserva campesina cabemos y así es que queremos el país”.

Leidy Gaitán (Presidenta JAC. Vda San Luis del Oso): “Primero que todo la zona de reserva campesina que no la miren, de que no, como la miran, que es una zona guerrillera. No, es una zona de gente pudiente, trabajadora como usted, donde usted se mueve, hay comida, hay trabajo. La petición sería que asista un ejército que este ahí, pero por favor que no maltraten al campesino, que vengan a lo que vengan, que es a buscar la gente armada; pero para donde ellos no se meten, se meten con los campesinos, que es lo primordial”.

Onias Ramirez Córdoba (Habitante región del Pato): “El mensaje que le puedo enviar al gobierno es que: que mire esta zona como zona de campesinos (no como), no como, terroristas ni delincuentes”.

Diana Patricia Gonzalez (Profesora institución educativa linderos): “Yo pienso que aquí el gobierno se ha olvidado mucho de los sectores rurales, que como el sector

rural es en madera, que como el sector rural tiene que ser como lo peorcito, debería ser, al contrario, lo mejor, porque de los campesinos depende todo el sector urbano”.

### **3.4 Reflexión**

Luego del análisis compartido podríamos afirmar entonces que, en términos de desarrollo rural, estamos en medio de tres diferentes posturas, dos que se contraponen y una con muy buena intención, pero de difícil actuación. Las dos perspectivas que se contraponen son las agendas que plantea el Plan Nacional de Desarrollo y la ZRC de El Pato Balsillas.

La primera le apuesta a la modernización del campo, por lo que promueve prácticas basadas en el mercado y la competitividad (monocultivos, economías extractivas minero energéticas) con grandes impactos sobre la naturaleza, lo que no permite respetar los principios que ellos mismos identifican como la vocación agrícola, los ecosistemas estratégicos y la protección de zonas de reserva hídrica.

La segunda implica cambios estructurales, sistemas productivos sostenibles, rechazo a la privatización de bienes y servicios que durante años se han negado, respeto a los derechos humanos, respuestas a conflictos históricos y por su puesto la construcción de paz con justicia social.

Por su parte, la intención de los acuerdos de paz además de loable es una muy completa propuesta de desarrollo rural, pero mientras no se cambie el modelo de desarrollo imperante será muy difícil encontrar el camino para construir el cambio estructural que requiere el campo. Cabe, señalar que las alternativas al desarrollo que de allí puedan surgir son destacables, entre estas las figuras territoriales que se articulan a la organización y movilización de las comunidades por lo que pueden constituirse en enfoques alternativos de desarrollo.

También es importante reconocer que las reivindicaciones que agrupa el acuerdo de paz no son solamente un cúmulo de propuestas, existe en ellos un reconocimiento a los modos y proyectos de vida campesino que contribuyen a consolidar un desarrollo justo, equitativo y sostenible como lo expresa Tobón (2016). Encontramos en ellos una posibilidad para construir otra alternativa, esto dependerá

de no darle continuidad a un modelo de desarrollo excluyente y más bien privilegiar propuestas complementarias en las que el campesino sea reconocido en su identidad, cultura y modo de vida.

De este modo, las Zonas de Reserva Campesina posibilitarían estos presupuestos a partir de un ordenamiento productivo en el que prime la economía campesina, además porque contempla la necesidad de concertación y participación entre comunidades e institucionalidad que contrarreste el avance de los proyectos agroindustriales y minero-energéticos. Esto requiere evaluar temas como el impulso que desde el PND-TNP se le da a las ZIDRES y el derecho real de superficie, pues es innegable que este tipo de acciones fomenta la concentración de tierras, beneficiando exclusivamente a los grandes capitales económicos.

Finalmente, si bien es cierto que la RRI puede contar con muchas limitaciones, es una oportunidad para abrir escenarios de participación que permitan al campesino posicionarse como sujeto político reconocido y con derechos; sin embargo, para ello, se hace necesario que el movimiento campesino en general no desista de sus luchas y que la sociedad civil no se mantenga pasiva frente a estas reivindicaciones.

## CONCLUSIONES

El modelo de desarrollo rural que se ha priorizado en Colombia desde los años cincuenta, sigue privilegiando la modernización de los pobladores rurales y la necesidad imperiosa de insertarlos en el mercado global, promoviendo los encadenamientos, las alianzas productivas y la inversión extranjera, consolidando un modelo agroexportador que beneficia a los grandes productores y a las empresas agroindustriales, desconociendo las condiciones, medios y modos de vida de campesinos, indígenas y afrodescendientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ZRC reviste especial valor, pues en esta figura se soporta gran parte de las posibilidades de un desarrollo rural integral que reconozca la importancia de las economías campesinas en la sustentabilidad alimentaria de la nación, en la conservación del medio ambiente y en la defensa de los territorios, pues al estar inmersas en el marco de un modelo de desarrollo rural neoliberal y agroexportador, las ZRC constituyen una alternativa para el ordenamiento territorial y el desarrollo rural, que debe relegitimar su proceso, pues la estigmatización a la que se someten hace difícil que sea viable como modelo de desarrollo. Es necesario que esta reciba por parte del estado inversión social y que se articule al mercado local. Debe constituirse en un modelo de desarrollo alternativo para la economía rural que garantiza el abastecimiento de alimentos y la protección de ecosistemas.

Bajo esta perspectiva, la ZRC-PB, puede verse como una experiencia reivindicativa que fortalece la asociatividad y contribuye a reestructurar la propiedad de la tierra, evitando con ello el desplazamiento y el despojo, estableciendo así lazos de compromiso y resistencia frente a la dinámica impuesta por el mercado de tierra, para que esto sea posible es necesario que se recuperen las prácticas tradicionales de producción y reproducción a partir de otras cosmovisiones y modos de relacionarse con la naturaleza. Independientemente de los acuerdos de paz es necesario que la comunidad campesina de la ZRC-PB mantenga su agenda de movilización social y de reivindicaciones en torno a la soberanía y autonomía alimentaria, la protección y defensa de los territorios, las prácticas económicas propias, entre otros.

De otro lado, mientras no se promuevan espacios de articulación institucional en los que se hagan presentes los intereses de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, se reforzara un modelo de desarrollo inequitativo y excluyente que fortalece la desigual tenencia de la tierra, las economías extractivistas, la apropiación de territorios ricos en recursos naturales y con ello la devastación de la naturaleza y de las comunidades humanas que allí habitan.

Otros retos con los que se deben enfrentar los campesinos de la zona, es que no se le reconocen sus derechos y se le niega la posibilidad de acceder a políticas redistributivas y democráticas. Esto ocurre en gran parte porque el PND desarrollo no contemplan a los sujetos, pues lo que desarrollan son mecanismos de atención focalizada y ante ello, se frena su esfuerzo de desarrollar procesos económicos. Entonces, si se quiere que primen los intereses y necesidades del campesinado, es preciso que se reformulen la mayoría de las políticas de desarrollo rural, de lo contrario en vez de democratizar la propiedad sobre la tierra, se propiciarían mayores niveles de concentración y la modificación de las Unidades agrícolas familiares, privilegiando a inversionistas, empresas nacionales y extranjeras.

De la reforma rural integral cabe desatacar el enfoque territorial del desarrollo rural, pues este pretende que los planes y programas que se convengan a nivel regional tengan en cuenta las particularidades, características y necesidades de los territorios y las comunidades. En perspectiva del pos acuerdo es importante considerar que de fondo lo que está en discusión para que una Reforma Rural Integral exista es la discusión sobre el modelo de desarrollo, pues aun cuando el gobierno ha advertido que este no está en discusión, los temas acordados en la agenda están vinculados con el modelo de desarrollo por el cual se opte y que si se esperan cambios de cara al desarrollo rural es necesario discutir aquello que el gobierno no quiere negociar, pues lo que está claro es que el modelo de desarrollo actual ha producido inequidad, articulando el conflicto y la violencia que hemos vivido.

Si bien para muchos es mal visto que el acuerdo privilegie el desarrollo rural como estrategia para la transformación del campo por encima de una reforma agraria,

esto depende de la concepción de desarrollo que se construya y materialice, pues tal como lo señale en el capítulo uno, si entendemos el desarrollo rural de un modo amplio, este de por sí implicaría reformas agrarias, por lo que habría que evaluar es el sentido sistémico que se le otorga a cada concepto.

Es preciso que, desde la academia, las entidades gubernamentales, las organizaciones sociales y la sociedad civil en general se adelanten esfuerzos por profundizar en las implicaciones del desarrollo rural y se promuevan instrumentos que permitan evaluar el impacto y la gestión de las ZRC, pues no existen estudios que permitan evaluar el estado actual de planeación, gestión, ejecución e incidencia de los planes de desarrollo sostenibles de estos territorios, lo que limita los estudios y la defensa formal de este proceso.

También es importante que las movilizaciones a favor de la paz continúen y que se siga defendiendo el proceso de consolidación de las ZRC a nivel nacional, aun cuando ciertos sectores, entre ellos los encabezados por Álvaro Uribe Vélez se opongan a la salida negociada del conflicto y mantengan sus posturas guerreristas. En este sentido, se requiere que ese amplio sector de la sociedad – en su mayoría urbano - que se mantiene “neutral” ante el proceso, comience a valorar el mundo rural, dejando de lado la apatía, el temor o la indiferencia, pues con ello se le resta apoyo social y legitimidad al proceso y lo que se requiere en este país es el logro de su implementación a partir de la garantía de las condiciones políticas que implica dar trámite al conflicto estructural del país. Sin embargo, y aunque resulte apresurado, la elección del candidato Iván Duque como presidente de Colombia, el pasado 17 de junio, avizora un panorama desalentador para el logro de los acuerdos y para la lucha social, podemos estar presenciando un nuevo ciclo de represiones manifiestas en judicializaciones y violaciones a los derechos humanos, donde las más afectadas serán de nuevo las comunidades rurales.

## BIBLIOGRAFIA

- Arcos, P. (2008). Teorías y enfoques del desarrollo. Recuperado de <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/5-Teorias-y-Enfoques-del-Desarrollo.pdf>
- ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -. (2003). *El conflicto callejón con salida*. Recuperado por: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5626.pdf?view=1UZ>
- Agencia Prensa Rural. (Productor). (2015). *Días de campo, Historia y resistencia en el Pato* (DVD).
- AMCOP & INCODER (2012). Plan de Desarrollo Sostenible. Zona de Reserva Campesina Cuenca del Rio Pato y Valle de Balsillas. Recuperado de <http://anzorc.com/centro-de-documentacion-2/>
- ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2003). *El conflicto callejón con salida*. Recuperado por: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5626.pdf?view=1UZ>
- ANZORC – Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (2011). Cartilla pedagógica de las zonas de reserva campesina. Recuperado de: <https://issuu.com/anzorc/docs/cartillazonasdereservacampesina>.
- Cardenas, J. y Vallejo, L. (Julio – Diciembre, 2016). *Agricultura y desarrollo rural en Colombia 2011-2013: una aproximación. Apuntes del CENES*. Vol. 35 (62), pp. 87 -123.
- Cardoza, G (2015). Vacíos jurídicos y oportunidades Zonas de Reserva Campesina. Recuperado de [https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field\\_document\\_file/vaciosjuridicosyopportunidadeszrc\\_0.pdf](https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/vaciosjuridicosyopportunidadeszrc_0.pdf)
- Castillo, O. (2016). “¿Es el pos acuerdo un escenario para la construcción de alternativas al desarrollo para Colombia?”. En Pontificia Universidad Javeriana (Ed.), *Dime qué paz quieres y te diré que campo cosechas*.

- Reflexiones sobre lo rural en los diálogos de la Habana* (pp. 55- 85). Bogotá DC., Colombia: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013a). *Caquetá: Conflicto y memoria*. Bogotá, CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013b). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá, CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales: Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, CNMH.
- Ceña, F. (1993). "El desarrollo rural en sentido amplio." En R. Ramos, E. y P. Caldente y del Pozo. *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Congresos y Jornadas 32/93. Andalucía, España: Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera, Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía.
- Corte Constitucional (2009). Sentencia C-175/209. Demanda de inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural-Omisión del deber estatal de consulta previa a comunidades indígenas y grupos étnicos que pueden resultar afectados. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>
- CONPES- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2016). *CONPES 3867*  
*Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3867.pdf>
- DNP- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Recuperado de Tomo I <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20I%20internet.pdf> Tomo II <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20II%20internet.pdf>
- Durán, P. (2014). Paz territorial sí, pero, ¿Cómo? La propuesta de las Zonas de

- Reserva Campesina. Recuperado de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article15589>
- Echeverri, R y Ribero, M (2002). Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://repiica.iica.int/docs/B0536e/B0536e.pdf>.
- Fajardo, D. (2000). Las Zonas de reserva campesina: primeras experiencias. Recuperado De <http://jenzera.org/wordpress-content/uploads/2010/01/LAS-ZONAS-de-RESERVA-CAMPESINA.pdf>
- Fajardo, D. (2012). Propuestas para la modernización del mundo rural colombiano. Presentada en el Foro Política de Desarrollo Agrario Integral, Bogotá.
- FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2013). Seguridad y soberanía alimentaria (Documentos base para discusión). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>
- Ferro, J., y Uribe, G. (2002). Las marchas de los coccaleros del departamento de Caquetá, Colombia: contradicciones políticas y obstáculos a la emancipación social. Cuadernos de Desarrollo Rural, (49) 59 - 84, Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11704905>.
- Forero, J & Corrales, E. (octubre de 1992). La economía campesina y la sociedad rural en el modelo neoliberal de desarrollo. Congreso de investigación de la Universidad Javeriana. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/viewFile/3348/2548>
- Gobierno Nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Grupo semillas 82016). La reforma rural Integral y la oportunidad para transformar el campo colombiano. *Semillas*, (65-66), 22 – 25.
- González, J. (2011). El Pato: Una resistencia en la historia y en el espacio.

*Esferas. Vol1 (1),115-135.*

- Herrera, M., Méndez, Y., Tobón, G., y Sierra, A. (2016). Ni pequeño productor, ni agricultor familiar, soy campesino. En Pontificia Universidad Javeriana (Ed.), *Dime qué paz quieres y te diré que campo cosechas. Reflexiones sobre lo rural en los diálogos de la Habana* (pp. 149 -177). Bogotá DC., Colombia: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- IICA (2003). El enfoque territorial del Desarrollo rural. Recuperado de <http://orton.catie.ac.cr/repdoc/A3045e/A3045e.pdf>.
- INCODER & AMCOP (2011). Proceso Histórico de la región de El Pato –Balsillas y creación de la Zona de Reserva Campesina. Recuperado de <http://anzorc.com/centro-de-documentacion-2/>
- INCORA-ILSA (2012). Zonas de reserva campesina. Elementos introductorios y de debate. Recuperado de: [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_305.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_305.pdf)
- Jerez, C. (2015, abril). *La reconciliación: una mirada desde las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)*. La silla vacía. Recuperado de <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/historia/la-reconciliacion-una-mirada-desde-las-zonas-de-reserva-campesina>
- Legrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- López, E. (2004). Agricultura y desarrollo: revisión de la literatura. En A. Machado, A. (Coord.), *La Academia y el Sector rural* (pp.198-255). Bogotá: Universidad Nacional. Recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID200412maacse.pdf>
- Luna, E., & Rodríguez, L. (2011). Pautas para la elaboración de estudios de caso. Washington: BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6434/Pautas%20para%20la%20elaboración%20de%20Estudios%20de%20Caso.pdf>
- Machado, A. (2002a). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/286455997/De-La-Estructura-Agraria-Al-Sistema-Agroindustrial-Absalon-Machado>

- Machado, A. (2004). *Proyecto prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional. Recuperado de: <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID200409maacse.pdf>
- Machado, A. (2009). La reforma rural una deuda política y social. Recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>.
- Machado, A. (2012). Luces y sombras en el desarrollo rural. Reflexiones a la luz del proyecto de ley de tierras y desarrollo rural del gobierno de Santos y Desarrollo rural, ¿camino para construir la paz? En OXFAM (Ed.), *Propuestas, visiones y análisis sobre la política de desarrollo rural en Colombia* (pp. 13-59). Recuperado de <https://es.scribd.com/document/239572402/Propuestas-visiones-y-analisis-sobre-la-politica-de-desarrollo-rural-en-Colombia>
- Mantilla, A. (2016). La paz y la eco-territorialidad campesina. *Semillas*, (65-66), 16 – 21.
- MADR- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2003a). Informe final Proyecto Piloto Zonas de Reserva Campesina. Hacia una estrategia de estabilización de la frontera agrícola con desarrollo humano. Recuperado de <https://books.google.com.co/books?id=Dap3m3DE45MC&pg=PA92&lpg=PA92&dq=plan+de+desarrollo+sostenible+zrc&source=bl&ots=0x1K4LQfmd&sig=zsXCC4aY426ucquKZX0OI9pWSeM&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwi12O6J6vzbAhUIv1MKHa8-CIs4ChDoAQhMMAY#v=onepage&q=plan%20de%20desarrollo%20sostenible%20zrc&f=false>
- MADR - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural & INCORA. (2003b). *Ley 160 de 1994 Normas que la reglamentan y desarrollan*. Recuperado de <http://www.anuc.co/uploads/l1601994.pdf>
- Mondragón, H. (2002). “¿Dónde está la falla y como remediarla?” En *Colombia Tierra y Paz*. Bogotá: Instituto Colombiano de la reforma Agraria. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- ONU – Organización de Naciones Unidas (2010). Informe del Relator Especial

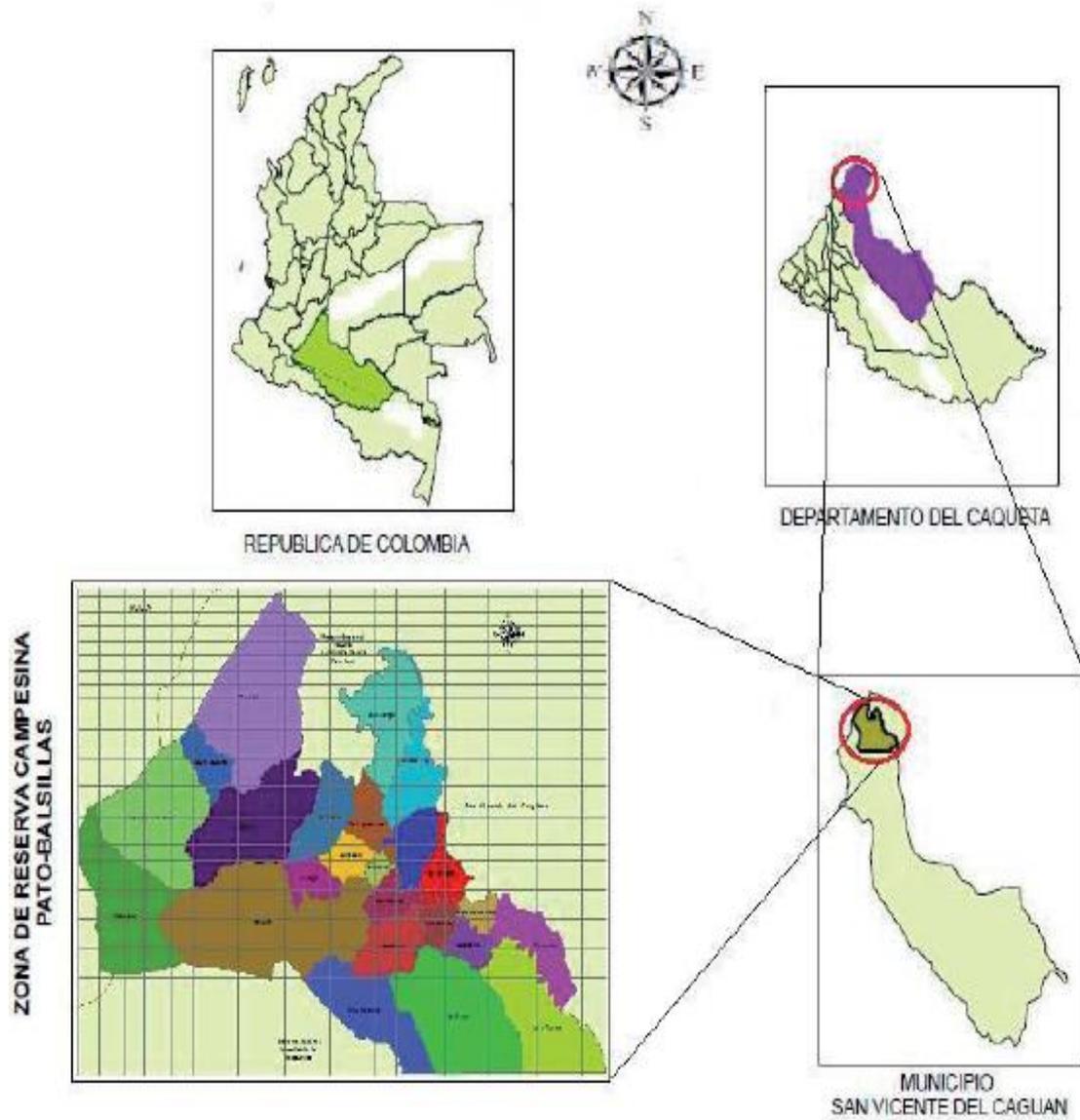
- sobre el derecho a la alimentación, SR.Oliver De Schutter. Recuperado de [http://observatoridesc.org/sites/default/files/20110308\\_a-hrc-16-49\\_agroecology\\_es\\_2.pdf](http://observatoridesc.org/sites/default/files/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_es_2.pdf)
- Ordóñez, F. (2013). *Movimientos socio territoriales en Colombia: marco teórico y contextual para el análisis de las Zonas de Reserva Campesina. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Osejo, A (s.f). *Zona de Reserva Campesina: política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos. Aportes para su reglamentación y aplicación*. Recuperado de [http://centromemoria.gov.co/cendoc/Procesodepaz/1.Politica-de-desarrollo-agrario-integral/Documentosrelacionados/Alejandra\\_Osejo\\_-\\_Zona\\_de\\_Reserva\\_Campesina\\_Politica\\_publica\\_y\\_estrategia\\_para\\_la\\_defensa\\_de\\_territorios\\_campesinos.pdf](http://centromemoria.gov.co/cendoc/Procesodepaz/1.Politica-de-desarrollo-agrario-integral/Documentosrelacionados/Alejandra_Osejo_-_Zona_de_Reserva_Campesina_Politica_publica_y_estrategia_para_la_defensa_de_territorios_campesinos.pdf)
- OXFAM (2016). Mujeres rurales gentes de cambio, propuestas políticas de las mujeres rurales colombiana para avanzar en igualdad hacia la paz y el desarrollo, *Semillas*, (65-66), 41- 47.
- Pérez, E. (1998). Una visión del desarrollo rural en Colombia. *Cuadernos de desarrollo rural*, (41), p. 7-20.
- Pérez, E. (2002). *Los modelos de desarrollo y las funciones del medio rural en Colombia*. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/viewFile/1987/1268>
- Planeta Paz, (2002), *Documentos de caracterización sectorial. Sector campesinado*. Recuperado de [https://issuu.com/planetapaz\\_publicaciones/docs/campes](https://issuu.com/planetapaz_publicaciones/docs/campes)
- PNUD (2011) *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural - Razones para la esperanza*. Recuperado de [http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human\\_development/informe-nacional-de-desarrollo-humano-2011.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human_development/informe-nacional-de-desarrollo-humano-2011.html)

- Restrepo, J.C. & Bernal, A. (2014). La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia. Bogotá: Penguin Random House.
- Salgado, C. (2004a). Estado del arte sobre desarrollo rural. En A. Machado, A. (Coord.), *La Academia y el Sector rural 3* (pp. 155 - 198). Bogotá: Universidad Nacional. Recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID200412maacse.pdf>
- Salgado, C. (2004b). Economías campesinas. En A. Machado, A. (Coord.), *La Academia y el Sector rural 1* (pp. 105 - 147). Bogotá: Universidad Nacional. Recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID200406maacse.pdf>
- Salgado, C. (2011). Tierra y crecimiento agropecuario ¿Qué tanto campesinado?, *Semillas*, (44-45), 8 - 12.
- Sen, Amartya. (2000). Desarrollo y libertad. Recuperado de <https://www.caja-pdf.es/2014/09/17/desarrollo-y-libertad-amartya-sen/desarrollo-y-libertad-amartya-sen.pdf>
- Suárez, A. (2016). El agro, los acuerdos de la Habana y las agendas en disputa. *Semillas*, (65-66), 10 – 16.
- Tacha, V. (2016). Las Zidres como ficción y como excepción. *Semillas*, (65-66), 26-29.
- Tobón, G. y Herrera, M. (2016). “Las políticas públicas de desarrollo rural y los acuerdos de la Habana”. En Pontificia Universidad Javeriana (Ed.), *Dime qué paz quieres y te diré que campo cosechas. Reflexiones sobre lo rural en los diálogos de la Habana* (pp. 85-111). Bogotá DC., Colombia: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- Tobón, P (2016). Un tema clave para la paz: resolver la tenencia, el uso de la tierra y el desarrollo rural. *Semillas*, (65-66), 10 – 16.
- Trivelli, C., Escobar, J. & Revesz, B, (2009). Desarrollo rural en la Sierra. Aportes para el debate. IEP. CIPCA. GRADE. CIES. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/download/pubs/libros./Desarrollo.pdf>.
- Uribe, G. y Cadavid, M. (2016). “Qué va del programa agrario a la reforma rural

integral". En Pontificia Universidad Javeriana (Ed.), *Dime qué paz quieres y te diré que campo cosechas. Reflexiones sobre lo rural en los diálogos de la Habana* (pp. 25-55). Bogotá DC., Colombia: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.

## ANEXOS

### Anexo 1: Ubicación zona de reserva campesina



Fuente: Equipo Técnico AMCOP.

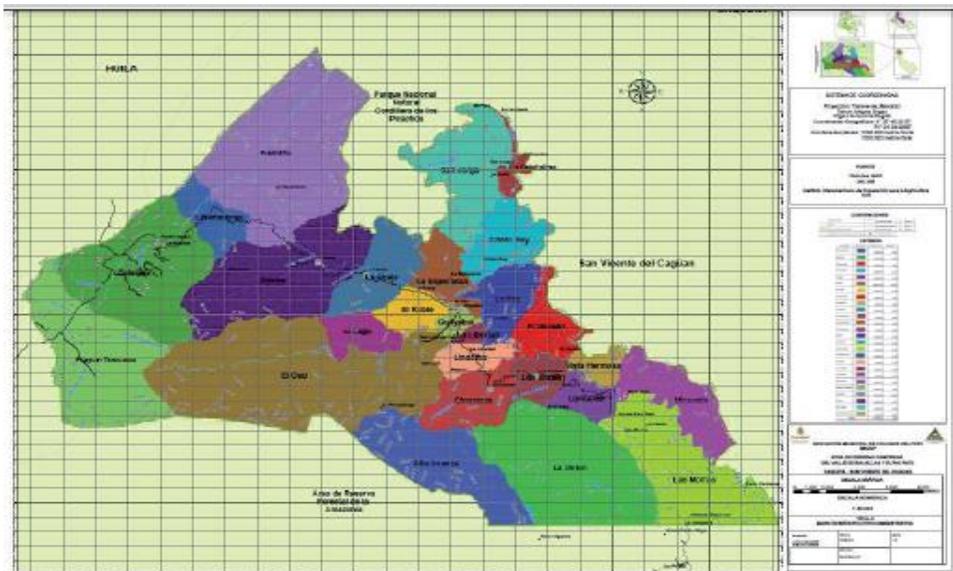
Fuente: (AMCOP & INCODER, 2012, p. 25).

## Anexo 2: División político administrativa ZRC El Pato- Balsillas.

NOMBRE	SÍMBOLO	ÁREA (Ha)	ÁREA %
Alto Avance		3868,58	5,21
Balsillas		5777,66	7,77
Chorreras		1900,66	2,56
Cristo Rey		2325,07	3,13
El Lago		1086,47	1,46
El Oso		10071,62	13,55
El Roble		1002,72	1,35
El Venado		1416,96	1,91
Guayabal		383,10	0,52
La Abeja		2144,20	2,89
La Cristalina		456,08	0,61
La Esperanza		1368,54	1,84
La Libertad		210,50	0,28
La Paz		1532,87	2,06

La Unión		6555,60	8,82
Las Morras		4718,29	6,35
Libertadores		1287,23	1,73
Linderos		875,93	1,18

Los Andes		993,37	1,34
Lusitania		915,76	1,23
Miravalle		2309,71	3,11
Playón Toscana		5505,42	7,41
Pueblitos		8058,94	10,84
Rovira		5508,42	7,41
San Jorge		3400,76	4,58
Vista Hermosa		644,51	0,87
<b>TOTAL</b>		<b>74078,05</b>	<b>100</b>

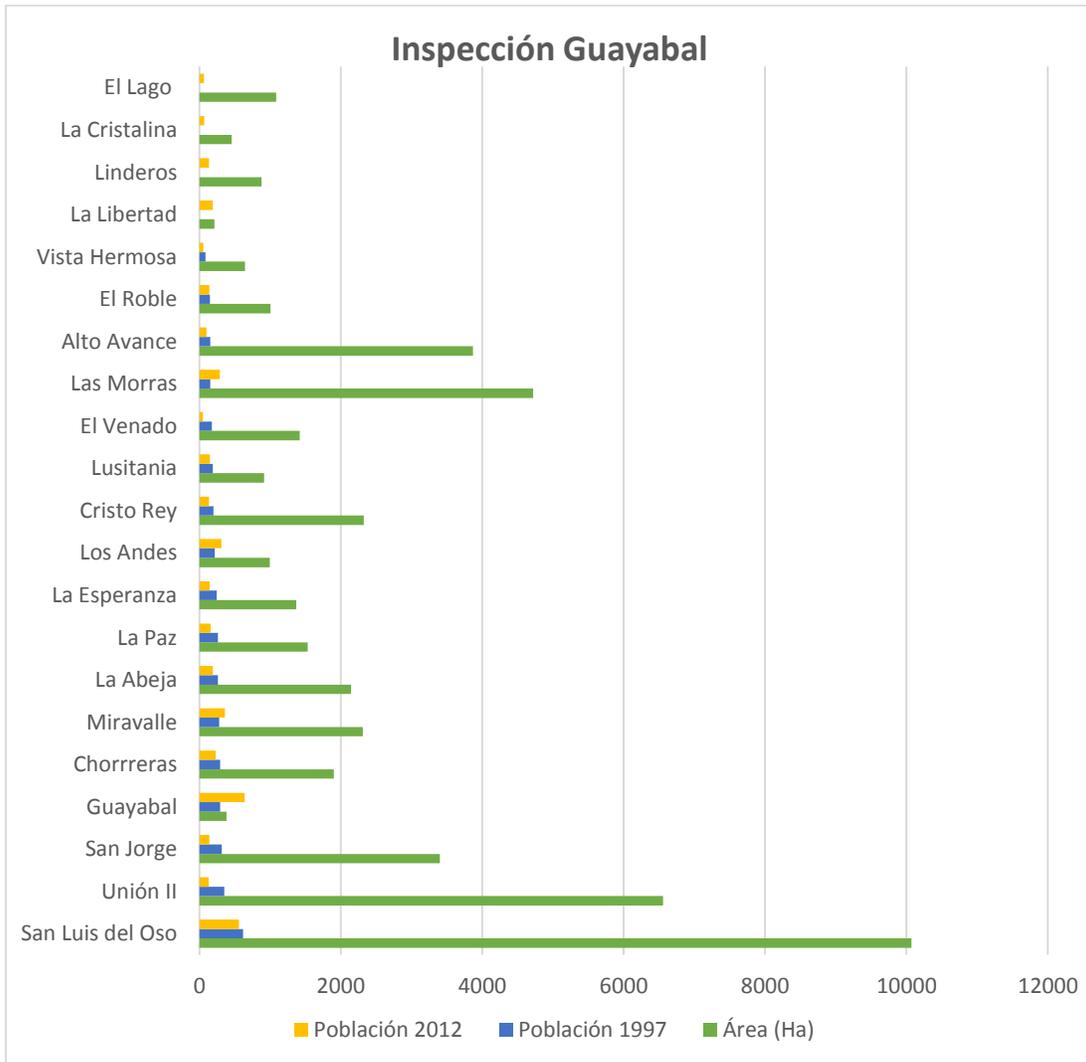
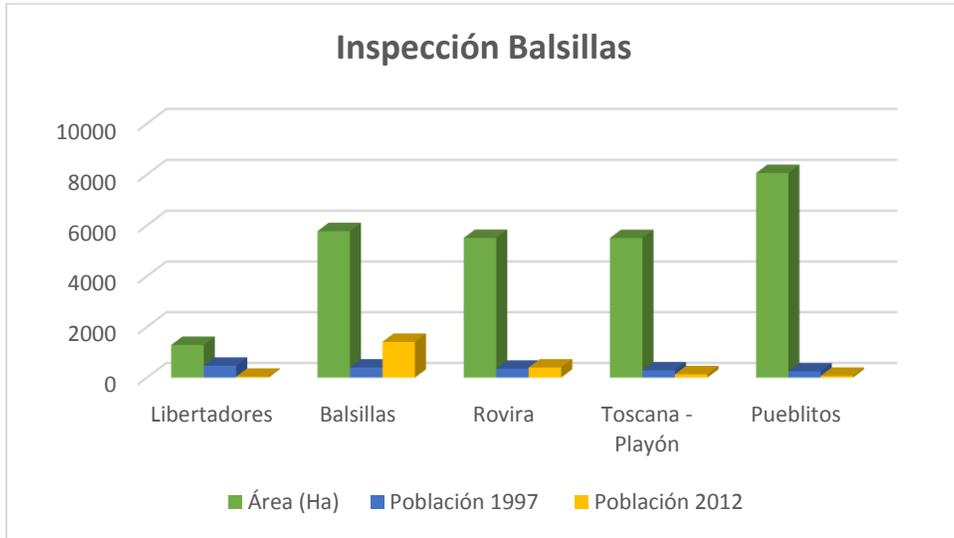


Fuente: (AMCOP & INCODER,2012, p. 26-27).

**Anexo 3. Crecimiento población ZRC El Pato- Balsillas 1997 - 2012.**

Inspección	Vereda	Área (Ha)	Población 1997	Población 2012
Balsillas creada mediante el Decreto No. 504, del 28 de noviembre de 1980	Libertadores	1287,23	469	38
	Balsillas	5777,66	399	1409
	Rovira	5508,42	350	399
	Toscana - Playón	5505,42	287	134
	Pueblitos	8058,94	245	72
Guayabal creada mediante ordenanza No. 018, del 29 de noviembre de 1983	San Luis del Oso	10071,62	616	559
	Unión II	6555,6	350	129
	San Jorge	3400,76	315	139
	Guayabal	383,1	294	640
	Chorreras	1900,66	294	229
	Miravalle	2309,71	280	359
	La Abeja	2144,2	259	189
	La Paz	1532,87	259	159
	La Esperanza	1368,54	245	144
	Los Andes	993,37	217	309
	Cristo Rey	2325,07	199	133
	Lusitania	915,76	189	149
	El Venado	1416,96	175	50
	Las Morras	4718,29	154	289
	Alto Avance	3868,58	154	99
	El Roble	1002,72	147	140
	Vista Hermosa	644,51	84	55
	La Libertad	210,5	0	189
	Linderos	875,93	0	134
	La Cristalina	456,08	0	67
El Lago	1086,47	0	65	
		74318,97	5981	6278

Fuente: Elaboración propia a partir de PDS ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas (2012).



Fuente: Elaboración propia a partir de PDS ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas (2012)

**Anexo 4: Evaluación inicial e identificación requerimientos de actualización para el Plan de Desarrollo Sostenible (2012-2017).**

<b>ASPECTOS A CONSIDERAR</b>	<b>COMENTARIOS</b>
<b>Replantear la visión general de la ZRC</b>	Se incorpora el punto de vista multidimensional por lo que se consideran los aspectos ambientales, sociales y culturales que no se limitan a aspectos económicos y canales de producción y comercialización
<b>Diagnostico actual de la ZRC</b>	Los PDS anteriores no contemplaban un diagnostico técnico que contribuyera a viabilizar las estrategias y proyectos propuestos.
<b>Características agroecológicas y biofísicas de la ZRC</b>	Se abordaron en profundidad los componentes de agrología, clima e hidrografía y se incorporaron los aspectos de geología, geomorfología, hidrogeología, suelos, vegetación entre otros.
<b>Caracterización de la estructura social de la ZRC</b>	A partir de la revisión de cifras y datos con fuentes confiables y actualizadas de información primaria y secundaria se describieron por primera vez los aspectos poblaciones, demográficos, las condiciones de vida y el tipo de necesidades básicas a partir del acceso, calidad y cobertura de los diferentes derechos sociales.
<b>Diagnosticar la estructura económica y productiva de la zona</b>	Aunque el plan inicial de 1997 realizó un acercamiento a dicho aspecto, no contaba con información técnica ni especializada, además de esto la variación de los usos productivos y de la estructura económica, condujo a realizar un diagnóstico real y actualizado que permitiera examinar nuevas iniciativas económicas y productivas, los sistemas de producción y la descripción de los principales renglones productivos de la zona.
<b>El componente ambiental</b>	Se abordó el componente ambiental como prioridad de la actualización, para describir claramente los determinantes ambientales de la zona, la oferta y demanda ambiental, establecer una zonificación ambiental adecuada, evaluar los principales impactos ambientales, conflictos de uso y finalmente realizar un acercamiento al Plan de Manejo ambiental.
<b>Los derechos humanos</b>	Este aspecto exige la descripción plena de la situación conforme al contexto regional y nacional y de las necesidades y avances en la reducción de la desigualdad y el ejercicio pleno de derechos de los habitantes.
<b>Estructura de la tenencia de la tierra</b>	El Plan de 1997 solamente estableció un número total de predios y su ubicación veredal, pero no desarrolló un análisis sobre la estructura de tenencia, por lo que se hizo prioritario caracterizar la situación actual para la definición de estrategias y rutas hacia la eventual titulación y formalización de la propiedad. Más

	cuando se han identificado fenómenos de concentración y fragmentación al interior de la ZRC.
<b>Priorización de proyectos</b>	El ejercicio de actualización requirió abordar una nueva Matriz con 54 proyectos priorizados y replantear el periodo de ejecución a seis años. Del mismo modo dicha matriz identifica las posibles fuentes de financiación del Plan.
<b>Costo de la ZRC</b>	Fue preciso recalcular el costo del desarrollo de la zona y a estimar en valor presente el cúmulo de necesidades históricamente desatendidas. El Plan inicial estimó en 1997 un costo total superior a los \$10.500 millones, cifra que en comparación con el costo planteado en el actual documento que asciende a \$ 17.064 millones, resulta apropiado.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de AMCOP e INCODER (2012), pp. 17 - 19.

**Anexo 5. Objetivos y estrategias PND 2014 – 2018: La Transformación del campo**

<b>TODOS POR UN NUEVO PAIS PND 2014 - 2018. LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO</b>	
<b>Objetivo</b>	<b>Estrategias</b>
Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde	Facilitar el acceso a la tierra
	Generar seguridad jurídica en relación con la tierra
	Promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales
Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales	Mejorar las condiciones de habitabilidad y el acceso a servicios públicos de la población rural
	Implementar planes de acceso y mejoramiento de calidad de los servicios de educación y salud rurales
	Ajustar el sistema de seguridad social rural y promover la formalización laboral
Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales	Desarrollar mecanismos de intervención territoriales flexibles, oportunos y pertinentes
	Desarrollar las capacidades productivas y comerciales de las comunidades rurales
	Facilitar el acceso a activos y mercados
Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo	Desarrollar un nuevo modelo de asistencia técnica integral y consolidar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial
	Avanzar en la modernización de la infraestructura de adecuación de tierras bajo el concepto del uso eficiente del suelo y del agua
	Implementar un plan maestro de rehabilitación de vías terciarias del país
	Reformar el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario e implementar instrumentos para el manejo de los riesgos de mercado y climáticos
	Establecer un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos e insumos agropecuarios

	Desarrollar un plan de aprovechamiento comercial para el acceso real de los productos agropecuarios a los mercados
Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales	Crear la Autoridad Nacional de Tierras y fortalecer los servicios de justicia agraria
	Crear el Fondo de Desarrollo Rural con mecanismos de ejecución en el territorio
	Ajustar la institucionalidad sectorial actual creando mecanismos específicos de coordinación e intervención en el territorio rural y consolidar un sistema de información rural para la toma de decisiones
	Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos
Consolidación del territorio, mejoramiento del hábitat (vivienda, agua y saneamiento básico) y desarrollo de la economía propia de pueblos indígenas y del Pueblo Rom	Pueblos indígenas
	Pueblo Rom

Fuente: Elaboración propia a partir de PND (2014), Tomo I, pp. 423 - 445.

## Anexo 6: Indicadores Sociales departamento del Caquetá PND 2014-2018

Indicador	Cobertura en educación media	Analfabetismo en mayores de 15 años	Mortalidad infantil	Cobertura de acueducto	Déficit de vivienda cualitativo
Amazonas	32,0 %	7,8 %	40,65	60,30 %	50,6 %
Caquetá	24,2 %	11,5 %	21,49	66,20 %	44,2 %
Huila	39,4 %	9,2 %	17,61	79,60 %	29,4 %
Putumayo	28,4 %	8,00 %	20,69	44,40 %	63,7 %
Tolima	40,9 %	10,9 %	18,01	81,20 %	26,5 %
Sur del Tolima	31,6 %	18,6 %	29,16	56,2 %	54,9 %
Centro-Sur-Amazonía de Colombia	36,7 %	10,1 %	18,95	74,6 %	34,0 %
Promedio nacional	42,0 %	9,1 %	16,80	82,0 %	25,8 %

Fuente: DNP-DDTS, 2014.

Fuente: PDN (2014) Tomo II, p. 901.

**Anexo 7: Objetivos y estrategias PND 2014 – 2018: Estrategias regionales.  
Centro Sur- Amazonia**

<b>TODOS POR UN NUEVO PAIS PND 2014 - 2018. ESTRATEGIAS REGIONALES</b>	
<b>Objetivos</b>	<b>Estrategias</b>
Conservar el patrimonio ambiental y cultural de la Amazonía y el Macizo colombiano	Controlar el avance de las actividades que ponen en riesgo la permanencia de los ecosistemas estratégicos del Macizo Colombiano y la Amazonía
	Identificar los conocimientos y prácticas indígenas para promover su valoración y protección, con el fin de afianzar su papel como promotores de la conservación de ecosistemas estratégicos y guardianes de los saberes ancestrales
	Intervención de la condición de riesgo de la población más vulnerable derivado por las amenazas naturales y antrópicas en la zona de influencia de la Corporación Nasa Kiwe
Desarrollar el sector agropecuario y rural, con un enfoque en los pequeños productores.	Desarrollar las capacidades productivas y la generación de ingresos de los pequeños productores agropecuarios en las áreas agrícolas de Huila y Putumayo
	Planificar el uso eficiente del agua en zonas de vocación agropecuaria, garantizando operación y sostenibilidad de los distritos de riego
	Desarrollo integral del sector hidrocarburífero en el Putumayo
	Mejorar la conectividad y accesibilidad de la región Centro-Sur-Amazonía
Garantizar el acceso a servicios sociales, de los habitantes de la región, mediante el cierre de brechas y el fortalecimiento institucional	Fomentar el desarrollo de la gobernanza para la construcción de las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo sostenible de la región
	Contribuir a la conectividad de la Amazonía para facilitar el acceso de su población a los servicios del Estado, consolidando un sistema de transporte y mejorando la conectividad digital
	Apoyar el cierre de brechas en educación y salud

Fuente: Elaboración propia a partir de PND (2014), Tomo II, pp. 905 - 917.

**Anexo 8: Principales propuestas del Foro Agrario de 2012. Subtema 1: Acceso y uso de la tierra, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva.**

Organización	Propuestas
<p>La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y Consejo Nacional Gremial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Está de acuerdo con combatir el latifundio improductivo y revertir el micro y minifundio, promoviendo el aprovechamiento de economías de escala en el uso de la tierra.</li> <li>-Plantea dinamizar el mercado de tierra vía subsidios a la demanda por tierra y las compras del Estado e introducir el derecho real de superficie.</li> <li>-Apoya los esfuerzos de formalización y titulación de tierras y apuesta por la planificación de las titulaciones colectivas de indígenas y afros.</li> </ul>
<p>La Asociación Nacional de Empresarios (ANDI).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promover el uso eficiente de la tierra, generando compromisos con quienes tienen la propiedad de la misma para que se desarrollen proyectos productivos económicos, social y ambientalmente sostenibles, sujetos a generación de empleo y de productividad, perfectamente medibles en el tiempo.</li> <li>-Establecer una agenda de investigación cuyo fin sea la promoción de estudios y el análisis de los suelos y las tierras, precisando bondades y capacidades de producción que determinen tipos de producción según características específicas del suelo en la región. Esto implica a su vez el establecimiento de un censo de los terrenos disponibles en Colombia.</li> <li>-Si las tierras son baldías, el Estado puede conservar la propiedad de las mismas, entregándolas en calidad de concesión por un mínimo de 20 años, previa aprobación del proyecto productivo económico, social y ambientalmente sostenible.</li> <li>-El INCODER debe ser liquidado para crear un nuevo ente, que no tenga las cargas que hoy tiene. Esta deberá ser una entidad que sirva como un mecanismo transitorio de adjudicación de tierras, la cual incluya un mecanismo de rendición de cuentas periódica.</li> <li>-Dicha adjudicación de la propiedad del suelo a personas o comunidades debe ir acompañada de proyectos productivos asociativos y debe tener "seguros" de carácter legal que impidan su despojo violento o su "compra" mediante intimidación.</li> <li>-A partir de la herramienta del censo se deben definir las verdaderas aptitudes de las explotaciones agrícolas en áreas que hoy son zonas de ganadería extensiva y zonas de reserva de aguas. Este instrumento debe servir para identificar aquellas zonas de reserva que deben ser custodiadas por guardabosques y policías rurales encargados de su protección.</li> </ul>

	<p>-Es urgente reorientar las políticas de uso de la tierra hacia incentivar aquellos productos que tienen mayor demanda, sean para consumo directo, para uso de la industria o para exportación. Además se deben tener en cuenta las iniciativas regionales como fuentes generadoras de ingreso así como proyectos individuales de servicios para la comunidad y la vinculación laboral a los proyectos productivos del área circundante.</p>
<p>Mesa Nacional de Unidad Agraria.</p>	<p>-Fundamentan su propuesta en el mandato agrario y el proyecto de ley de desarrollo rural que han presentado, el cual hace énfasis en la soberanía y seguridad alimentaria y el apoyo a la economía campesina. Para ello estiman que debe sacarse la agricultura de los Tratados de Libre Comercio. Señalan que el Plan Nacional de Desarrollo favorece la concentración de la propiedad y desconoce la necesidad de redistribuir la tierra.</p> <p>-Reafirman que la tierra es un derecho fundamental de las comunidades rurales y debe garantizarse de manera inmediata su acceso.</p> <p>-El campo requiere de una profunda transformación que viere alrededor del fortalecimiento de la economía campesina y agroalimentaria con apoyos del Estado en lo productivo y social.</p> <p>-Se oponen al derecho real de superficie porque ese instrumento garantiza la apropiación y despojo de grandes extensiones de tierra por las transnacionales e inversionistas de la tierra. Es un modelo para el segundo gran despojo de tierras.</p>
<p>Grupo Diálogo Rural Colombia</p>	<p>Las áreas rurales juegan un papel clave en el desarrollo y existe un gran potencial de generación de riqueza y desarrollo, lo que contrasta con los dramáticos índices de pobreza y miseria y peores indicadores de desarrollo social y humano. La Paz se obtiene saldando las dos deudas históricas: la deuda con lo rural y la deuda con los pobres rurales. Frente a la concentración de la propiedad, el mal uso del suelo y el despojo y desplazamiento forzado propone:</p> <p>-Recuperar predios que no cumplan su función social y ambiental, y que en el proceso se invierta la carga de la prueba hacia los latifundistas,</p> <p>-Aplicar cargas impositivas progresivas que penalicen el uso ineficiente del suelo y promuevan el uso eficiente en los predios de mayor tamaño,</p> <p>-Política activa de entrega de tierras a pobres rurales para que se conviertan en pequeños empresarios, complementar con acciones de recomposición del microfundio y minifundio y apoyo integral a la agricultura familiar y la asociatividad.</p> <p>-Formalizar los derechos de propiedad.</p>

<p>Asociación de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC).</p>	<p>El despojo violento ha sido la historia de campesinos, afros e indígenas y la exclusión se ha ensañado contra estos grupos, así como las leyes e instrumentos de los acaparadores de tierras. La concentración de la propiedad, la violencia política, la pobreza y la contra-reforma agraria han sido los obstáculos a su desarrollo. Los campesinos no tienen un reconocimiento de sus derechos, como los indígenas y afros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Los campesinos luchan por una reforma agraria estructural, por un cambio trascendental de lo rural y el país. Poner límites a la propiedad privada de la tierra, desmontar los latifundios, combinar la propiedad individual con la colectiva y expropiar predios que no cumplen su función social y ecológica. Las ZRC deben ser un instrumento privilegiado.</li> <li>-Reclaman la redistribución de la tierra y de toda la riqueza, la redistribución del poder para reconstruir un poder desde la base.</li> <li>-Uso de los suelos coherente con su vocación y conservación de recursos y ecosistemas, revertir el proceso de ganaderización y aumentar la superficie de la agricultura organizada pequeña y mediana, y la diversidad de cultivos.</li> <li>-Proponen un sistema nacional de Zonas de Reserva Campesina para contribuir a la reforma agraria y el desarrollo sustentable de los territorios campesinos.</li> <li>-En el sistema participarían autoridades ambientales y agrarias, academia, pequeños y medianos empresarios de las ciudades y comunidades.</li> <li>- Se oponen al derecho real de superficie.</li> </ul>
<p>Mesa de incidencia política de las mujeres.</p>	<p>Cualquier propuesta de desarrollo rural debe tener enfoque de género. La ley de tierras debe tener un capítulo específico de mujer rural, incluir acceso a tierras, financiamiento, participación en la toma de decisiones, tecnología, comercialización, prevención, atención frente a cambio climático e inclusión preferencial en las políticas sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La actual propuesta de ley no protege la propiedad campesina, la UAF se usa para controlar los campesinos, pero no a los inversionistas.</li> <li>-Rechazan el derecho real de superficie, pues puede ser una táctica jurídica para el despojo y atenta contra la seguridad alimentaria.</li> <li>-Aplicar estrategias para evitar la compra masiva de tierras por extranjeros en Colombia y que la tierra restituida esté libre de cualquier compromiso productivo y comercial.</li> </ul>

	-Exigen que en la restitución de sus tierras tengan dominio sobre ellas, no las comprometan con inversionistas extranjeros, se las entreguen libres de cualquier plantación que afecte la producción de alimentos y el medio ambiente.
Afrodescendientes.	Apoyan intentos de construcción de paz y se comprometen con cualquier iniciativa de construcción de una nueva nación pluriétnica y multicultural, que valore la diferencia y respete la autodeterminación de los pueblos étnicos. Su visión de territorio es integral y es un derecho fundamental. Que los territorios afros sean declarados territorios ancestrales, autónomos y de paz.
La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).	La paz pasa por el reconocimiento y garantía de goce efectivo de sus derechos territoriales. El principio rector en el ordenamiento territorial debe ser la seguridad y la soberanía alimentaria. Reafirmar la propiedad ancestral en sus territorios, que asegure la autonomía territorial. Y proponen el ordenamiento territorial social y un modelo democrático de la propiedad de la tierra (redistribución). Reconocen los derechos de los afros y campesinos y llaman a fortalecer la producción agropecuaria de esos grupos y los indígenas, consolidando resguardos, territorios colectivos y ZRC. Proponen el acceso progresivo a la tierra de comunidades y campesinos y que esas políticas se declaren de utilidad pública e interés social. Rechazan la figura de derecho real de superficie, quieren la restricción a la inversión extranjera y el impedimento a la titulación de baldíos a no nacionales. Es necesaria una ley orgánica con una mirada integral del territorio, que planifique el uso de los recursos en los territorios para un equilibrio entre el uso de los recursos naturales y la preservación de los ecosistemas. Políticas de fomento, catastrales y tributarias que logren un adecuado uso del suelo. Todos los baldíos que se destinen a particulares y no tengan restricciones por razones de territorialidad ancestral serán destinados a indígenas, afrodescendientes y campesinos. Generar la figura jurídica de territorios interétnicos, que permita la convivencia en la diversidad y el desarrollo territorial conjunto, de manera concertada y autónoma entre indígenas, campesinos y/o afrodescendientes, allí donde tengan un común ámbito territorial.
Propuestas ciudadanas	-Impulsar una reforma agraria integral, incluyente, participativa y democrática que responda a las diferencias agroecológicas, regionales y culturales. Tiene tres objetivos; 1) Estimular la producción y productividad de la agricultura campesina y viabilizar el mercado nacional de alimentos, 2) Fortalecer y ampliar las zonas de reserva campesina, y 3) Redistribuir las tierras fértiles y de vocación agropecuaria actualmente improductivas o inadecuadamente explotadas, e implementar en ellas

	<p>amplios e integrales programas de desarrollo rural que favorezcan a las economías campesinas, indígenas y afrodescendientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reconocer al campesino como sujeto de especial atención y grupo social diferenciado con voz y voto para su inclusión política. Al tiempo reconocer, reivindicar y fortalecer el papel de las mujeres rurales.</li> <li>-Dinamizar el proceso de legalización y titulación de las tierras indígenas comunales y de territorios colectivos para comunidades afro-descendientes.</li> <li>-Eliminar progresivamente la acumulación improductiva e ilícita de las tierras, mediante la aplicación efectiva de la extinción de dominio, la expropiación por vía administrativa y la aplicación de gravámenes fiscales para las tierras inadecuadamente explotadas.</li> <li>-Establecer límites al tamaño de la propiedad según su calidad, cultivos, regiones, vías de comunicación y mercadeo, dentro de los marcos de la actual frontera agrícola; revertir el proceso de ganaderización del campo, limitar la venta de tierras al capital extranjero y fomentar la producción agropecuaria especialmente de alimentos.</li> <li>-Promover el uso eficiente de la tierra.</li> <li>-Establecer un censo de los terrenos disponibles, saber cuántos son baldíos, cuántos están ocupados, en qué condiciones. Aplicar criterios técnicos para la definición de tierra improductiva en función de la calidad y cantidad disponible. Los baldíos, entregarlos en concesión por un mínimo de 20 años, previa aprobación del proyecto productivo</li> <li>-Crear un sistema nacional de Zonas de Reserva Campesina.</li> <li>-Reestructurar la institucionalidad del sector rural para atender integralmente la pluralidad de lo rural.</li> <li>-Crear mecanismos políticos e institucionales que ofrezcan garantías reales para el retorno a las tierras despojadas y brinden estabilidad económica para las víctimas del despojo.</li> <li>-Que la Mesa de Unidad Agraria socialice en todos los ámbitos de la geografía nacional su propuesta de desarrollo rural, integral y alternativo.</li> </ul>
--	---

Fuente: (CNMH, 2013b, pp.153 -160).

**Anexo 9: Estrategias contempladas en el punto uno de los acuerdos de Paz.**

<b>Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”</b>		
<b>Principios</b>	<b>Estrategias</b>	<b>¿Qué contempla?</b>
1. Transformación estructural 2. Desarrollo integral del campo 3. Igualdad y enfoque de género 4. Bienestar y buen vivir 5. Priorización 6. Integralidad 7. Restablecimiento 8. Regularización de la propiedad 9. Derecho a la alimentación 10. Participación 11. Beneficio, impacto y medición 12. Desarrollo sostenible 13. Presencia del Estado 14. Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra	Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.	Creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral
		Subsidio integral para compra, crédito especial para compra.
		Personas beneficiarias
		Acceso integral
		Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural
		Tierras inalienables e inembargables
		Restitución
		Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria
	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural
		Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva
		Lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.
		Criterios de priorización
		Planes de acción para la transformación regional
	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Mecanismos de participación
		Medios
		Seguimiento y evaluación
La superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. De conformidad con el presente Acuerdo, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales en el territorio.		
		Infraestructura y adecuación de tierras

	Desarrollo social
	Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.
	Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno Nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes (2016), pp. 10 -36.

### Anexo 10. Matriz para el análisis comparado de las variables principales

Perspectivas	Elementos	Plan de Desarrollo sostenible ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas (2012-2017)	Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo País: Paz, equidad y educación (2014 -2018)	Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (2016)				
		Transcripción textual	Pág.	Transcripción textual	Pág.	Transcripción textual	Pág.	
Desarrollo Humano	Servicios públicos	Agua - Alcantarillado	En las veredas del área de influencia de La ZRC Pato-Balsillas no se cuenta con alcantarillado ni acueducto, cada hogar o núcleo familiar tiene su propio acueducto artesanal que funciona por gravedad con sistema de mangueras, el cual presenta un alto grado de contaminación por desechos, lo que hace menos potable el agua. Las viviendas no poseen un sistema técnico de evacuación de aguas residuales y es notoria la carencia de baterías sanitarias. Según la percepción de los habitantes de la zona, el 42% del agua disponible en la ZRC Pato-Balsillas es buena, el 58% es mala, el 39% del agua es mala y encontramos un 19% de agua regular en la zona urbana y tan solo un 3% regular en la zona rural. En cuanto al alcantarillado, su cobertura es mínima en la zona urbana con un 8% y en la zona rural es del 1%.	121-122	El 31,3 % de la población rural no tiene acceso a una fuente de agua mejorada, el 27,3 % no tiene un sistema sanitario, y el 85,7 % carece de servicio de alcantarillado o eliminación de excretas (DANE, 2015c)	418	Derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional.	20
			Las soluciones en materia de habitabilidad deben estar articuladas con las intervenciones integrales en territorios rurales y con la política de suministro de agua potable y saneamiento básico (APSB) en la zona rural. Adicionalmente, estas soluciones deben orientarse a promover esquemas sostenibles de aseguramiento, realizar procesos de investigación e innovación para desarrollar proyectos basados en la demanda en el contexto rural, y articular acciones en el marco de la política de gestión integral del recurso hídrico para proteger las cuencas	428	Infraestructura de riego: con el propósito de impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria.  La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales.	24  27		

				abastecedoras y generar incentivos a la población rural. Para ello, es necesario diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación, así como realizar los ajustes y los desarrollos normativos necesarios y adaptar las normas técnicas de agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica y sismorresistencia a las características y necesidades rurales acorde con lo establecido en el Documento CONPES 3810 de 2014.			
--	--	--	--	--	--	--	--

Desarrollo Humano	Servicios públicos	Luz - Gas	<p>El servicio de energía eléctrica en el área urbana es del 27%, y en el área rural es del 23%, teniendo el mayor porcentaje de la zona sin este servicio. En lo que respecta al suministro de gas se realiza por pipeta y los carros distribuidores llegan únicamente a las áreas urbanas, por lo que la mayoría de habitantes se tiene que desplazar hasta los caseríos a comprar y abastecerse del servicio.</p>	121-122	428	<p>Las soluciones en materia de habitabilidad deben estar articuladas con las intervenciones integrales en territorios rurales y con la política de suministro de agua potable y saneamiento básico (APSB) en la zona rural. Adicionalmente, estas soluciones deben orientarse a promover esquemas sostenibles de aseguramiento, realizar procesos de investigación e innovación para desarrollar proyectos basados en la demanda en el contexto rural, y articular acciones en el marco de la política de gestión integral del recurso hídrico para proteger las cuencas abastecedoras y generar incentivos a la población rural. Para ello, es necesario diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación, así como realizar los ajustes y los desarrollos normativos necesarios y adaptar las normas técnicas de agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica y sismoresistencia a las características y necesidades rurales acorde con lo establecido en el Documento CONPES 3810 de 2014.</p>	<p>Infraestructura eléctrica y de conectividad: con el propósito de garantizar condiciones de vida digna y mejorar la conectividad, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de Electrificación Rural y un Plan Nacional de Conectividad Rural: La ampliación de la cobertura eléctrica. La capacitación en el uso adecuado de la energía para garantizar su sostenibilidad.</p>	25
-------------------	--------------------	-----------	--	---------	-----	---	---	----

Desarrollo Humano	Infraestructura	Vial	<p>En vías urbanas pavimentadas, limitaciones de la zona por precaria conectividad vial regional. Deterioro de la malla vial interveredal, mal estado de vías en los centros poblados. El acceso principal a la ZRC se encuentra en mal estado. La zona rural comprende 60 km de vías en mal estado, de los cuales 30 km en tiempo de invierno se hacen intransitables por la falta de mantenimientos rutinarios. Los caminos reales constituyen el 62% y el 11% restante corresponden a trochas.</p>	124	<p>*implementar un plan maestro de rehabilitación de vías terciarias que priorice las obras en las zonas de intervención de los mecanismos de intervención integral en territorios rurales y en otras fundamentales para el mejoramiento de la productividad sectorial conforme a la estrategia de aprovechamiento comercial para el sector agropecuario</p>	436	<p>Infraestructura vial: con el propósito de lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados, incidir favorablemente sobre el precio de los alimentos como garantía del derecho a la alimentación y mejorar el ingreso de la población campesina, el Gobierno Nacional creará e implementará un Plan Nacional de Vías Terciarias.</p>	24
			<p>La región Centro-Sur-Amazonía de Colombia tiene 22.700 km de red terciaria (planes viales departamentales, 2011-2013; MinTransporte, 2013), la mayoría de los cuales están ubicados en la franja andina, de estos, 1.900 km fueron intervenidos en el periodo 2011-2014 dentro del programa de caminos para la prosperidad, cuyo objetivo principal es realizar el mantenimiento de la red terciaria a través de convenios entre la Nación y los municipios a cargo de dichas vías.</p>	923				
			<p>De otra parte, con el apoyo de la Aeronáutica Civil se harán obras de mantenimiento de los principales aeródromos de la subregión, dentro de los que se destacan Araracuara, Puerto Rico y Ciudad Yari en Caquetá,</p>	916				

				Puerto Leguízamo en Putumayo, Virgilio Barco Vargas, La Pedrera y Tarapacá en el Amazonas.				
<b>Desarrollo Humano</b>	<b>Infraestructura</b>	<b>Escenarios deportivos, recreativos y culturales</b>	<p>En la zona solo existe un polideportivo techado ubicado en el centro poblado de Guayabal. Otros escenarios deportivos son dos planchas en concreto, con medidas depolideportivo y sin techo; el primero ubicado en el centro poblado de la vereda Los Andes y el segundo ubicado en la escuela Abisinia de la vereda Balsillas. La mayoría de las veredas en la ZRC no cuentan con salón comunal existiendo solo tres en las veredas de Balsillas, El Oso y Los Andes. Existen cementerios en las veredas Los Andes, Guayabal, Rovira y Balsillas. Sobre las capillas para realizar actos religiosos, las hay para los creyentes de la iglesia Católica, ubicados en las veredas Rovira, La Abeja, Guayabal y los creyentes de la iglesia Evangélica tienen iglesias en las veredas Guayabal, Chorreras y las Morra. En las veredas Balsillas, Rovira, Guayabal, Chorreras, Los Andes y Las Morras es donde se llevan a cabo los mercados agrícolas y pecuarios. no existe una estación de gasolina u otro combustible para abastecer a la población, la más cercana se encuentra ubicada en la vereda Perlas 2, a dos horas y media de distancia del caserío Guayabal y las ubicadas en la ciudad de Neiva que se encuentran a 2 horas de la inspección de Balsillas; situación que se torna preocupante a la hora de examinar los costos del combustible en la zona.</p>	121	*Contar con un modelo de planificación de la infraestructura de adecuación de tierras que tenga como punto de partida las demandas hídricas de los sistemas productivos, busque la gestión sostenible del recurso hídrico, incorpore modelos productivos que hagan un uso más eficiente del agua, y garantice la sostenibilidad de esta infraestructura en el tiempo.	435	<p>Infraestructura de riego: con el propósito de impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria.</p>	24

<b>Desarrollo Humano</b>	<b>Infraestructura</b>	<b>Vivienda</b>	<p>Se puede señalar que el 41% de las viviendas urbanas tienen menos de 40 m<sup>2</sup>, al igual que el 43% de los predios del área rural, alrededor de la tercera parte de las viviendas rurales tienen entre 40 a 80 m<sup>2</sup>, de igual manera que el 28% de los predios del casco urbano y cerca de la tercera parte de las viviendas urbanas tienen más de 80 m<sup>2</sup> y solo el 13% de las viviendas del área rural tienen estas dimensiones. Además, los materiales no son los más adecuados para una vivienda con buenas condiciones, en general se encuentran en un deteriorado estado, existiendo grandes necesidades por adelantarse mejoramientos de vivienda o la construcción total de las mismas.</p>	125	<p>El MADR debe implementar un programa de habitabilidad rural que asegure la provisión de soluciones integrales con diseños acordes a las necesidades y a las condiciones socio ambientales de los hogares rurales. El diseño de las viviendas debe integrar soluciones de saneamiento básico adecuadas a los usos y costumbres de las poblaciones rurales, particularmente espacios específicos de cocinas abiertas, evitando así la contaminación intra mural y dando especial énfasis al mejoramiento de vivienda en sitio propio. Las viviendas requieren sistemas de acceso al agua para consumo humano que sean económicos y ambientalmente sostenibles, lo que implica un esfuerzo importante de coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda). De igual manera, la ejecución del subsidio familiar de vivienda rural debe ser más eficiente, disminuyendo los tiempos de postulación y entrega, y se deben rediseñar los instrumentos existentes y crear nuevos incentivos y estrategias de subsidios, de ahorro y de crédito diferencial para el acceso que permitan aumentar</p>	428	<p>Con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural. La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres. • La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales. vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrá cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna. • La participación activa de las comunidades —hombres y mujeres— en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos. • La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la operación y la sostenibilidad de las soluciones de acceso al agua y manejo de aguas residuales. • Promover</p>	27

				la cobertura. Todo lo anterior implica que la asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) considere la situación de déficit habitacional entre las zonas urbanas y rurales.		prácticas adecuadas para el uso del agua potable.	
Desarrollo Humano	Educación	<p>En materia de educación la región comparte características con otros sectores rurales a nivel nacional, donde predomina la alta deserción escolar, los bajos recursos económicos destinados por el Estado, la pobreza, entre otros factores, conjugados con otro tipo de situaciones como las largas distancias para llegar al lugar de estudio, las malas condiciones de las vías, la participación de los niños y niñas en las labores económicas del hogar, el reducido acceso a otros derechos como salud y alimentación adecuada, hacen que la educación sea bastante vulnerada.</p> <p>El 55% de los habitantes no cuentan con ninguna escolaridad, un 36% solo ha cursado la primaria como máximo nivel escolar y el 6% de la población cuenta con bachillerato culminado. NO hay acceso a la educación y NO hay un buen promedio de continuidad para quienes acceden al sistema educativo. No se cuentan con restaurantes ni comedores escolares, el acceso a internet es inexistente excepto en la vereda Rovira y Balsillas.</p> <p>Sumado a esta situación los datos indican un tardío inicio de los estudios, con relación a las edades y el ciclo escolar, tanto en la zona urbana como en la rural; indica que a mayor edad aumenta la desescolarización de la población, siendo superiores estos niveles en el sector rural:</p>	70	<p>En cuanto a educación media, la situación es más aguda en Putumayo y Caquetá en donde el nivel de cobertura es de 24 % y 28 % respectivamente, más de 10 puntos por debajo de la media nacional (42 %).</p> <p>El grado de ruralidad del municipio o la región debe ser un elemento esencial para el diseño e implementación de acciones que permitan incrementar el acceso, calidad y pertinencia de la educación para la población rural. Para esto, es necesario*mejorar la cobertura en educación básica, promover el ingreso y permanencia en la educación media, y apoyar el tránsito hacia carreras universitarias, técnicas y tecnológicas acordes a las actividades económicas de las regiones.*formación para el desempeño de actividades agropecuarias de acuerdo con las necesidades del sector productivo.se ampliará la cobertura en educación media, se desarrollarán modelos de educación propia, flexibles o pertinentes de manera que se</p>	900	<p>Educación rural: Con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:*La cobertura universal con atención integral a la primera infancia.*Modelos flexibles de educación preescolar, básica y media,*La construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y el acceso a tecnologías de información*La garantía de la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media*La incorporación de la formación técnica agropecuaria en la educación media(décimo y once)La disponibilidad de becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres</p>	26-27
			429				

	<p>Se propone entonces: *Educación no formal :plan básico para adultos en términos de educación, que les permita tener conocimientos básicos en lectura, escritura, matemáticas básicas, entre otros elementos, que puedan ser consultados con las mismas comunidades. *Educación formal: Es necesario buscar posibilidades de convenios con instituciones del sector educativo que puedan tener presencia en la región y acreditar en un programa flexible, que los y las interesadas en culminar sus estudios de primaria y bachillerato puedan hacerlo. *Educación técnica: ir abriendo caminos para lograr la realización de vínculos y convenios con instituciones educativas para la formación técnica, tecnológica y profesional, lo cual motivaría para culminar sus estudios a quienes aún no tienen nivel académico para acceder a este tipo de formación. *Creación de la cátedra de historia de la región</p>	79-80	<p>ajusten a las condiciones específicas del territorio (aislamiento, baja densidad de la población, presencia de diferentes grupos poblacionales).</p> <p>De otra parte, se promoverán el desarrollo del sistema educativo propio para los pueblos indígenas en el marco del Decreto 1953 de 2014, fortaleciendo el ejercicio de los procesos de autonomía administrativa en los procesos educativos propios, comunitarios, bilingües e interculturales.</p>	916	<p>a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención. • La promoción de la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas. • La implementación de un programa especial para la eliminación del analfabetismo rural. • El fortalecimiento y la promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc. • Incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales. • Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.</p>	
--	---	-------	---	-----	--	--

Desarrollo Humano	Salud	<p>Hacer énfasis no sólo en los puestos de salud a los cuales los habitantes acuden en caso de enfermedad, sino de las condiciones ambientales, sanitarias, entre otras, que se tienen en la región. En este sentido, uno de los problemas que afectan directamente la salud de los habitantes se refiere a la falta de servicios básicos como alcantarillado, acueducto, la ausencia de tratamiento de residuos sanitarios y la contaminación generada por los mismos. Además, el uso de agroquímicos en las labores de cultivo y vertidos a campo abierto, generan los consecuentes problemas de contaminación en las fuentes hídricas y en el ambiente en general.</p> <p>*El 23% de la población de la ZRC Pato-Balsillas no cuenta con ninguna vinculación al servicio de salud. Se constató, a través de la encuesta ESAP, que el 68% de la población cuenta con el régimen subsidiado y un mínimo del 9% con régimen contributivo*Fortalecimiento de boticas comunitarias, construcción de centros de salud, fortalecimiento de programas de capacitación y prevención en la zona, fomento de huertas comunitarias y fortalecimiento de puestos de salud.</p>	81,	<p>Mejorar el acceso y lograr un servicio continuo y oportuno de la población en las zonas rurales, así como escalar la estrategia de atención en salud a la población que vive en municipios rurales dispersos. En el campo de la salud, se proponen medidas para reducir la mortalidad infantil mediante la ampliación de coberturas de vacunación. El Ministerio de Salud y Protección Social continuará prestando apoyo a las entidades territoriales priorizadas en la identificación y vacunación de la población objeto del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). Este propósito se cumplirá mediante el seguimiento a la gestión y administración del PAI, avanzando en la automatización de los procedimientos y vinculando a los gobiernos territoriales, aseguradores, prestadores de servicios de salud y a la comunidad.</p> <p>En el marco de la elaboración de los planes territoriales de salud pública, se desarrollarán las estrategias priorizadas para el cumplimiento de metas territoriales, de conformidad con el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021</p>	429	<p>Salud: con el propósito de acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades, en especial los grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad, fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del servicio, se creará e implementará el Plan Nacional de Salud Rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios: *La construcción y el mejoramiento de la infraestructura sobre la base de un diagnóstico amplio y participativo*La adopción de un enfoque diferencial y de género*La creación de un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas*Un sistema de seguimiento y evaluación permanente</p>	26
		83-84	917				

Desarrollo Humano	Pobreza	Las condiciones de vida, nivel de pobreza y calidad de vida y necesidades básicas insatisfechas se toman del Municipio de San Vicente del Caguán, como lo tiene establecido y estadísticamente definido el DANE, sin la precisión de la zona ya que ella hace parte integral del municipio en la medición. Componentes NBI Municipio de San Vicente del Caguán: -Personas en NBI 5.30%-Personas en miseria 22.04%-Componente vivienda 16.40%-Componente servicios 2.96%-Componente hacinamiento 35.10%-Componente ausentismo escolar 6.76%-Componente dependencia económica 21.83%	86	Aunque la pobreza por ingresos y multidimensional se ha reducido en las zonas rurales, las brechas entre la población urbana y la rural se han acentuado. La incidencia de la pobreza extrema rural es 3,5 veces mayor que la urbana en ingresos (DANE, 2015b) y 2,9 mayor en pobreza multidimensional (DANE, 2015c). realizar una acción integral para la inclusión social y productiva con enfoque territorial que apunte a mejorar las condiciones de vida y crear tejido social con énfasis en acciones diferenciadas para la mujer rural.  *El Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en conjunto con el MADR, debe crear las condiciones de primer escalafón de ingresos para la población rural más pobre en el marco de los mecanismos de intervención integral en territorios rurales. ( 1) transferencias monetarias condicionadas; 2) seguridad alimentaria; 3) generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades y acumulación de activos para hogares en extrema pobreza; 4) mejoramiento de habitabilidad y pequeña infraestructura; 5) inclusión y educación financiera; 6) acceso a agua; y,	418	Bienestar y buen vivir: el objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades.  La superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos. Esa es la base de una vida digna. Por eso la superación de la pobreza en el campo depende, ante todo, de la acción conjunta de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, que en una fase de transición de 15 años, logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, así como la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo.	12	22

			<p>7) capitalización micro empresarial.)*Implementar acciones para las comunidades indígenas y afrodescendientes en sus territorios colectivos a través del Programa IRACA del DPS.</p> <p>En cuanto a las condiciones de desarrollo presentes en la región, se requiere fortalecer significativamente sus capacidades institucionales, mejorar la calidad de vida y las condiciones de seguridad. En la franja andina, por ejemplo, el 80 % y el 75 % de los municipios del Huila y Tolima respectivamente, registran bajos niveles. Entre tanto, en la franja amazónica, el 50 % de los municipios del Caquetá registran igualmente bajos niveles de desarrollo institucional y calidad de vida, y en Putumayo el 77 % de los municipios muestran niveles muy bajos en los indicadores de seguridad y debilidad institucional.</p>	923	
--	--	--	--	-----	--

Desarrollo Humano	Comunicación y tecnología	La ZRC carece del servicio de telefonía celular, así como de señal de TV por cable, Internet, entre otros servicios. En la actualidad solo se cuenta con un sistema de telefonía satelital en el caserío de Guayabal, en las sedes de la I.E de Balsillas, Guayabal y también en Los Andes se cuenta con un sistema de Internet satelital altamente deficiente.	127 Se buscará aumentar la presencia del Estado por medio de las TIC, teniendo en cuenta el aislamiento de estas zonas. Las TIC proporcionan una gran oportunidad de comunicación que permite superar las barreras geográficas, facilitando una relación cercana entre el Estado y el ciudadano, por medio de la realización de trámites y servicios de impacto social en línea. Para lograr lo anterior, se aumentarán los niveles de cobertura y acceso a internet en la región, lo que les permitirá beneficiarse de la estrategia nacional de Gobierno en Línea.	916 Infraestructura eléctrica y de conectividad: con el propósito de garantizar condiciones de vida digna y mejorar la conectividad, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de Electrificación Rural y un Plan Nacional de Conectividad Rural: La instalación de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales. • La oferta de soluciones de acceso comunitario a internet para centros poblados.	25

<b>Desarrollo Humano</b>	<b>Genero</b>	<p>* 1. El 0.5% de las mujeres inician su vida familiar entre los 12 a 18 años, el 43% tienen una edad entre 18a 35 años y el 42% tienen una edad entre los 35 a 55 años.2. De estas mujeres son madres cabeza de hogar un 29% en la zona urbana y un 12% en la zona rural.3. En la zona urbana la mujer aporta al sostenimiento del hogar en un 47% y en el área rural aportan un 30%.*Asociación Municipal de Colonos del Pato (AMCOP), la cual se ha convertido en la organización representativa de la ZRC, dentro de la cual el 20% de sus líderes son mujeres e impulsa la participación de la mujer a través del Comité de Mujeres.</p> <p>Profundizar en la construcción de una política encargada de elevar el papel protagónico de la mujer en cada uno de los escenarios de la vida comunitaria en la región, Se ha venido avanzando en superar la marginación a través de la participación en cada uno de los escenarios de la vida social y productiva.</p>	85	<p>Con respecto a la discriminación de género, la principal violación a los derechos humanos contra las mujeres es la violencia basada en género, mediante la cual se refuerzan de forma sistemática las inequidades que enfrentan las mujeres en otras dimensiones de su vida, en especial las relacionadas con su autonomía económica y la participación en escenarios de poder y toma de decisiones.</p> <p>Consolidación de la Política Pública de Equidad de Género y de Protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado</p>	454  504	<p>Reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales. Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades</p>	12
<b>Desarrollo Humano</b>	<b>Ingresos, crédito, estímulos y asistencia técnica</b>	<p>Alternativas para la generación de ingresos. La planificación productiva para la generación de ingresos contempla el desarrollo de actividades ligadas a la producción agrícola, pecuaria, forestal, acuícola o uso de la biodiversidad, entre otros, con el fin de mejorar las condiciones productivas de las familias asentadas en la zona de reserva campesina, mediante modelos basados en tecnologías apropiadas. La planificación requiere implementar opciones en el corto, mediano y largo plazo para que posibiliten asegurar ciertos ingresos que permitan satisfacer las necesidades de las familias. El diseño</p>	<p>El 75,3 % de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), mientras en el área urbana esta proporción es del 42,0 %. Las actividades agropecuarias son las menos remuneradas, en promedio representan el 69,8 % de un SMMLV. El 63,6 % no posee ningún activo y solo el 3,9 % logra acumular al menos 3 de estos, entre tierra, asistencia técnica, riego y crédito.</p>	418	<p>El Gobierno Nacional pondrá en marcha, en el marco de los estímulos a la producción agropecuaria que se detallan en el numeral 1.3.3, medidas para apoyar la generación de ingresos, la superación de la pobreza y fomentar la economía solidaria y el cooperativismo de los campesinos que ocupan predios categorizados como mini o microfundio.</p> <p>Estímulos a la economía solidaria y cooperativa: con el propósito de estimular diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y</p>	15	

	<p>de modelos productivos debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:  *Contemplar las recomendaciones de uso y manejo existentes para la ZRC.*Responder a la generación de ingresos en el corto plazo (1 año o menos), mediano plazo (1 a 4 años) y largo plazo (más de 4 años).*Contribuir a la generación de dos salarios mínimos legales vigentes, de acuerdo con lo establecido por la Ley 160 en relación con la Unidad Agrícola Familiar (UAF)29.*Deben tener oportunidades que posibiliten cadenas de valor.*Debe corresponderse a alternativas con mercados asegurados en circuitos de comercio local,mercados regionales o articulación a mercados nacionales a través de cadenas productivas.*Deben tener perspectiva de articulación a estrategias de comercialización asociativa para contar con volúmenes que permitan hacer escalas.*Deben contemplar posibilidades de apoyo institucional en investigación, capacitación y fortalecimiento socio-empresarial (producción, transformación y comercialización).</p>	129	<p>Particularmente, solo el 5,2 % de los hogares rurales accede a crédito para actividades agropecuarias (DANE, 2011). Sin embargo, se debe aclarar que de los hogares que tienen acceso a tierra solo el 14,3 % acceden a crédito. Así mismo, del total de los recursos de crédito agropecuario colocados en 2014, solo el 28,3 % se destinó a municipios rurales y rurales dispersos (Finagro, 2014).</p> <p>*Diseñar e implementar un esquema alternativo de protección social que considere las condiciones de las actividades rurales (estacionalidad, contrato laboral flexible por periodos menores a un mes, temporalidad).  *garantizar que las personas que laboran en el campo tengan también forma de cotizar para acceder a protección económica en la vejez o en caso de invalidez desarrollo de acciones que incrementen la colocación de créditos, especialmente por parte del Banco Agrario para campesinos y productores dedicados a la agricultura familiar, principalmente en zonas rurales y rurales dispersas, minimizando trámites, ofreciendo líneas de</p>	419	<p>medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, y que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa en especial de las mujeres rurales, y fortalezcan la capacidad de los pequeños productores y productoras de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural</p> <p>Subsidios, generación de ingresos y crédito: además de los subsidios que el Gobierno Nacional otorgará a la economía campesina, familiar y comunitaria, mediante los planes y programas de distribución de tierras, asistencia técnica, vivienda, infraestructura y, en general, de todos los bienes y servicios sociales que constituyen el acceso integral, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos. Además este Plan debe permitir a las mujeres superar las barreras de acceso al financiamiento. Criterios: *La provisión de recursos de capital semilla La promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores y productoras y de los medianos</p>	28
				429		30

			<p>crédito acordes a los flujos de caja y necesidades de los productores, entre otros.</p> <p>*Incrementar la liquidez del Fondo de Microfinanzas de Finagro con el fin de otorgarle mayores recursos a las cooperativas y ONG financieras para que continúen con sus actividades de inclusión financiera.</p> <p>*Desarrollar mecanismos que acerquen a los pequeños productores a los mercados de las ciudades.*desarrollar un sector financiero, y su respectiva institucionalidad, moderna y ajustada a la realidad de la actividad agropecuaria.</p> <p>*En este sentido, es necesario orientar los recursos de crédito de descuento a los segmentos de pequeños productores y al crédito de largo plazo por línea de inversión, independiente del tamaño del productor. La cartera sustitutiva debe priorizar los créditos dirigidos al desarrollo del sector agropecuario y agroindustrial, y se deben unificar las dos clases de títulos de desarrollo agropecuario (TDA).</p>	<p>433</p> <p>437</p>	<p>productores y productoras con menores ingresos. • La adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario. • A la luz de lo acordado en el punto 1.1.6 sobre inembargabilidad e inalienabilidad, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la economía campesina, familiar y comunitaria, y actividades complementarias, y con subsidios progresivos para los medianos productores y productoras con menores ingresos, orientados a apoyar el derecho a la alimentación, la reconversión productiva y la generación de valor agregado. Las líneas de crédito subsidiadas para la compra de tierra se otorgarán exclusivamente a los pequeños productores y productoras. • La promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades. • El fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos. • Junto con los manuales de crédito subsidiado, se informará ampliamente y se acompañará prioritariamente a los pequeños productores y productoras rurales en el uso de los mecanismos de normalización de cartera, que les permita retomar la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en sus predios para proteger su subsistencia.</p>	30
--	--	--	--	-----------------------	---	----

					<p>Formalización laboral rural y protección social: el Gobierno Nacional fortalecerá al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural, con un enfoque diferencial y teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. A la luz de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las que Colombia es parte y con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales), el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales.</p>	31
					<p>Con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación: Los criterios son: *La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera</p>	29

					<p>descentralizada.*La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada.*La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.*La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades — hombres y mujeres— puedan acceder a material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común.</p>	29
--	--	--	--	--	--	----

<b>Enfoque Territorial</b>	<b>Dimensión ambiental</b>	<p>En la ZRC Pato – Balsillas, al igual que otras zonas del país caracterizadas por situaciones de colonización, contó históricamente con una dinámica cultural marcada por el establecimiento de ganadería bovina con sus consecuentes impactos ambientales en la medida que esta actividad comúnmente se desarrolla mediante modelos extensivos tradicionales que generan la necesidad de tumar áreas en bosque para establecer nuevas praderas y expandir el hato ganadero. Los cambios multitemporales entre 2002 a 2007 muestran que en San Vicente del Caguán hubo una tasa media anual de deforestación de 145,8Km<sup>2</sup>/año<sup>25</sup>, es importante resaltar que en la ZRC Pato – Balsillas, la ampliación de áreas de frontera agrícola actualmente cuenta con un control por la organización campesina AMCOP, lo cual sugiere que la deforestación cuenta con cierto control social.</p>	118	<p>* Diseño de instrumentos que permitan identificar las condiciones agroecológicas del suelo y la oferta ambiental del territorio.*Diseño de incentivos para su uso eficiente en el marco del concepto de “crecimiento verde.*Conducir a la reconversión de las tierras rurales, especialmente en aquellas zonas en donde se presentan conflictos por sobreexplotación y subutilización. desarrollar instrumentos que apunten al uso eficiente del suelo en escalas adecuadas, de conformidad con los lineamientos y criterios determinados por la UPRA, y promover proyectos de gran envergadura de mediano y largo plazo que involucren a los pequeños productores e inversionistas en condiciones equitativas.*Crear zonas especiales de desarrollo rural y agropecuario, en las cuales se podrá establecer contratos de largo plazo sobre tierras de la Nación y la acumulación productiva de tierras que fueron baldías sobre la base del involucramiento de los campesinos y pequeños productores de la región sin que necesariamente exista transferencia de dominio sobre la tierra explotada.*Diseñar e implementar nuevos</p>	<p>Desarrollo sostenible: es decir, es ambiental y socialmente sostenible y requiere de la protección y promoción del acceso al agua, dentro de una concepción ordenada del territorio.</p>	13
		<p>Aspectos de conservación-restauración: estas acciones deben incluir acuerdos de conservación de áreas boscosas en los predios, implica también el desarrollo de proyectos bajo mecanismos de desarrollo limpio (MDL) y mecanismos para la reducción de emisiones por deforestación y degradación evitada (REDD), entre otros mecanismos que posibilitan compensaciones por servicios ambientales.</p>	131	<p>425-</p>	<p>Desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un Plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas y páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional. Apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvo pastoriles;</p>	20
		<p>Por su ubicación geográfica se encuentra en una posición estratégica, lo cual le da gran importancia ambiental dado que en sus límites confluyen como primera</p>	119			

	<p>medida, el área de ley segunda, correspondiente a la Reserva Forestal de la Amazonía, la Cordillera Occidental hacia el noroccidente y el Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos. la cobertura vegetal aunque mermada, sigue siendo bastante significativa, razón por la cual se tienen ecosistemas característicos de bosque muy húmedo y húmedo tropical y por ende, una gran riqueza en biodiversidad y presencia de especies endógenas tanto de fauna como de flora. Agua: En cuanto al recurso hídrico la zona presenta una buena oferta debido a la gran cantidad de drenajes que posee y zonas de recarga de acuíferos, esto sumado a que en esta se encuentran las partes altas de varios nacimientos lo cual representa un servicio ambiental desde el punto de vista de la conservación del recurso y la protección de micro cuencas abastecedoras.</p> <p>La dimensión ambiental es fundamental en la pretensión de las ZRC para estabilizar la frontera a partir de la estabilización de las comunidades allí asentadas, para ello es necesario que los correspondientes planes de ordenamiento ambiental, incorporen la experiencia de las comunidades campesinas para determinar la estrategia de desarrollo productivo de esos territorios.</p>	<p>119 instrumentos para la promoción de plantaciones forestales con fines comerciales y silvopastoriles, conforme a las condiciones del cultivo y el tipo de productor, así como incentivos para el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales.*Reformular el certificado de incentivo forestal (CIF) articulándolo con líneas de crédito para proyectos forestales acordes a los flujos de caja generados por el proyecto productivo *implementar áreas de cría y reproducción de especies nativas de importancia económica que contribuyan a mejorar las condiciones de los pescadores artesanales y ordenar la actividad. *Implementar el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia. *Adelantar la clasificación agroclimática actual y prospectiva del territorio, con base en escenarios de cambio climático y acorde con las metodologías y criterios definidos por la UPRA</p> <p>15 Conservar el patrimonio ambiental y cultural de la Amazonía y el Macizo Colombiano Para la conservación de estos ecosistemas, considerados de</p>	<p>426</p> <p>925</p>	<p>reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles</p>	
--	---	--	-----------------------	---	--

			<p>alta importancia para la región y el país, se definieron 3 estrategias enfocadas en los aspectos identificados como clave para el desarrollo del objetivo. La primera estrategia busca: 1) poner freno al avance de la frontera agrícola sobre las zonas de bosque en los departamentos de Putumayo y Caquetá, Meta y Guaviare, en donde las tasas de deforestación son más altas, en particular en las áreas protegidas, por medio del fortalecimiento de las instituciones responsables de su control y del desarrollo de incentivos que promuevan la implementación de prácticas agro sostenibles y que se desarrollen en armonía con los ecosistemas de la región y la implementación de la estrategia Visión Amazonía, reconociendo a los campesinos y colonos como actores fundamentales de la estrategia. 2) Con la segunda estrategia se promoverá la valoración y protección de conocimientos y prácticas indígenas, con el fin de afianzar su papel como promotores de la conservación de ecosistemas estratégicos y los servicios eco sistémicos y custodios de los saberes ancestrales.</p>		
--	--	--	--	--	--

Enfoque Territorial	Ordenamiento Territorial	<p>El ordenamiento productivo hace referencia a procesos para: *Promover acuerdos que reduzcan o prevengan presiones generadas por los diferentes usos productivos o extractivos en la zona de reserva campesina. *Contribuir al mantenimiento de los ecosistemas y las figuras de conservación con las cuales colinda la Zona de Reserva Campesina (PNN Cordillera de los Picachos y zona de reserva forestal). *Contribuir el ordenamiento ambiental. Técnicamente, el reordenamiento de la producción debe estar orientado por alternativas productivas que minimicen la fragmentación eco sistémica y contribuyan a asegurar las condiciones de vida adecuadas a las familias. El impulso de sistemas productivos debe incluir tres aspectos básicos: 1. La planificación de los sistemas de producción hacia modelos sostenibles. 2. La asesoría en aspectos que contribuyan al fortalecimiento organizativo y socio empresarial. 3. La gestión alrededor de estrategias que permitan avanzar hacia la articulación institucional.</p>	<p>128</p> <p>Los ecosistemas estratégicos de la región, especialmente los páramos y el bosque húmedo tropical, se encuentran amenazados principalmente por la expansión de la frontera agrícola y la deforestación. Se propenderá por la protección de estos ecosistemas por medio de la gestión de acuerdos con la población de la región, los gobiernos locales y las autoridades ambientales, orientadas a la conservación del bosque y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. De esta manera se garantizará la prestación y continuidad de los servicios eco sistémicos que sostienen el equilibrio ambiental del país.</p> <p>Los planes de ordenamiento territorial departamentales y municipales serán la base de estas acciones, así como la construcción de una visión común de la Amazonía, desarrollada en el marco de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) y de la implementación del Programa de Administración de las Reservas Forestales de la Amazonía y Central, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible (MADS). Para lograr una efectiva conservación de</p>	926	<p>A la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, contribuyen los campesinos, las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socio-ambiental sostenible. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria.</p>	11
		<p>Las ZRC no son un proyecto de desarrollo de “arriba hacia abajo”, sino una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión pública, en acción concertada con las organizaciones representativas de la comunidad para adelantar “un propósito común de desarrollo en la región”. Se requiere, entonces, el desarrollo de metodologías e instrumentos que</p>				

		posibiliten y viabilicen tal acción concertada.		los recursos naturales se requiere el fortalecimiento de las entidades responsables de la gestión del territorio, asegurando la vinculación de los pueblos indígenas en estos procesos.			
--	--	---	--	---	--	--	--

<b>Enfoque Territorial</b>	<b>Instrumentos de gestión y planificación</b>	El Plan de Desarrollo Sostenible zonal, formulado a un horizonte de 6 años (año 2017), planea la gestión de las soluciones ante las problemáticas identificadas a lo largo del documento, en recursos económicos, sociales y ambientales que traducidos a valor moneda le otorgan un valor en cada uno de los sectores y dimensiones analizadas.	132	<p>Programa de Vivienda Rural, el Programa de Formalización de Tierras, y el Fondo de Microfinanzas Rurales, entre otros</p> <p>*Impulsar la construcción de mecanismos de intervención integral en territorios rurales para promover la agricultura familiar y la pequeña y mediana producción agropecuaria, diseñados y desarrollados con los pobladores rurales a través de arreglos participativos que aseguren que los instrumentos de política responden a la realidad y temporalidad del campo colombiano.*ordenar las tierras rurales en términos de su propiedad y uso.</p> <p>Crear un sistema de asistencia técnica integral masivo, pertinente y oportuno con el cual se logre que los productores rurales mejoren la productividad y la rentabilidad de los sistemas productivos de manera sistemática y rápida.*desarrollo de modelos de producción que brinden soluciones tecnológicas por sistemas productivos y regiones. Es decir, los modelos se deben definir a partir de las zonas agroecológicas haciendo explícita su creación,</p>	421	La RRI es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento. Que los planes y programas acordados como parte de la RRI deben tener un enfoque territorial, diferencial y de género que implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital, de las comunidades rurales y de grupos en condiciones de vulnerabilidad, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental.	11
				430	444-445	<p>Crearé una instancia de alto nivel en el marco de las competencias del Gobierno Nacional que se encargará de la formulación de lineamientos generales orientados a una planeación indicativa de uso de la tierra para coordinar, articular y armonizar las políticas sectoriales, atendiendo las características de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidos en el marco de las instancias de participación que contarán con representación equitativa de hombres y mujeres y de las autoridades territoriales. En el diseño de los lineamientos se tendrá en cuenta: 1) la sostenibilidad socio-</p>	18

			<p>actualización o validación en territorio.</p> <p>Institucionalmente, el diagnóstico señala que en promedio los municipios ubicados en la región presentan dificultades en cuanto a la ejecución y reporte de los resultados del cumplimiento de los planes municipales de desarrollo, así como también, incumplimiento medio en la administración de los recursos cuya destinación específica en el SGP. De acuerdo con los resultados históricos, si bien mantienen resultados preocupantes, se han mostrado mejoras en los últimos años. Así mismo, desde el punto de vista regional, los resultados son contrastantes: por un lado Huila muestra fortalezas en la mayoría de los aspectos de las administraciones; por otro lado, los municipios de Putumayo y Caquetá se han encontrado históricamente en una situación de debilidad en casi todos los componentes de la evaluación.</p>	<p>ambiental y la conservación de los recursos hídricos y de la biodiversidad; 2) la compatibilidad entre vocación y uso del suelo rural; 3) la prioridad de la producción de alimentos para el desarrollo del país, que permita que coexista con otras actividades económicas y promocionando su progresión hacia la autosuficiencia; 4) las particularidades sociales, culturales y económicas de los territorios.</p> <p>El objetivo de los PDET es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.</p> <p>Planes de acción para la transformación regional: para cumplir con los objetivos de los PDET, en cada zona priorizada es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades</p> <p>Los planes nacionales para la Reforma Rural Integral es, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.</p>	<p>923</p> <p>21</p> <p>22</p> <p>23</p>
--	--	--	---	---	--

Enfoque Territorial	Sistemas productivos	<p><b>Renglones económicos preponderantes</b></p> <p>SP1. Microganadería bovina doble propósito, cultivos de café-plátano y cacao: Su localización corresponde a alturas entre 800 a 1.150 MSNM en las veredas Las Morras, Lusitania, Miravalles, Vista Hermosa, El Venado y Los Andes. Estos sistemas de producción se desarrollan comúnmente en predios con rangos entre 35 a 45 hectáreas. La principal actividad generadora de ingresos es la ganadería bovina doble propósito con mayor énfasis hacia la en producción de leche, predominan cruces de Cebú, Pardo Suizo y Normando, cerca del 50% de los ingresos provienen de ésta actividad. La ganadería presenta una escala de micro producción. La segunda actividad generadora de ingresos corresponde al cultivo de café intercalado con plátano, esterenglón productivo no cuenta con grandes hectáreas cultivadas, dedican entre 1.5 y 2 hectáreas Cerca del 47% de las fincas en la ZRC Pato-Balsillas incluyen este renglón productivo, sin embargo, sólo el 12% de las fincas que tiene este sistema de producción cuenta con más de dos hectáreas de café. SP2. Café-plátano-maderables, frijol, lulo y agricultura de autoconsumo: Su localización corresponde a alturas entre 1.150 y 1.750 msnm en las veredas Alto Avance, La Unión, Chorreras, Linderos, Libertad, Guayabal, El Oso, El Lago, El Roble, La Paz, La Esperanza, Cristo Rey, San Jorge, La Cristalina, El Roble, La Abeja y Rovira. Estos sistemas de producción se desarrollan comúnmente en predios con rangos entre 25 a 30 hectáreas. La principal actividad generadora de ingresos es el cultivo de</p>	<p>En cuanto a la estructura productiva, la economía del Centro-Sur-Amazón de Colombia comprende varios sectores: el 46 % del PIB regional corresponde a comercio y servicios, el 5,2 % a la industria manufacturera, el 18,1 % a la minería, el 11,1 % al sector silvo-agropecuario y el 15,1 % al sector de la construcción. La mayoría de estas actividades se concentran en los departamentos de Tolima y Huila, los cuales aportan el 76,7 % del total del PIB de la región Centro-Sur-Amazón; mientras el departamento de Amazonas aporta solo el 1,2 % (DANE, 2013). La franja andina, de vocación agrícola, combina tanto el nivel agroindustrial (cultivos de arroz, algodón y café), como la escala familiar y de pequeños productores (cultivos de frutales, cacao y frijol, entre otros); y en ella se encuentran importantes yacimientos de petróleo, que producen 109.000 barriles diarios, correspondientes al 11 % de la producción nacional, y con el potencial de aumentar esta producción, especialmente en Putumayo (ANH, 2014). Reflejo de lo anterior es que la participación de las actividades minero-energéticas en el PIB departamental representan el</p>	<p>Desarrollo integral del campo: el desarrollo integral del campo depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes -agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala-; de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento.</p>	12
		107 - 111	901		

		<p>café al cual dedican comúnmente entre 1,5 a 2 hectáreas en intercalaciones con cultivos de plátano y maderables.</p> <p>SP3. Microganadería bovina doble propósito, frijol bajo modalidad de partija y agricultura de autoconsumo: Su localización corresponde a alturas entre 1.750 – 2.000 MSNM en las veredas Pueblitos y Libertadores. Estos sistemas de producción se desarrollan comúnmente en predios con rangos entre 40 a 50 hectáreas. Siembra de caña panelera en pequeña escala (0.5 hectáreas) constituye una actividad orientada al autoconsumo. Ocasionalmente, incluyen la siembra de frijol en pequeña escala, 0.5 hectáreas, y con muy bajos rendimientos, constituyendo una actividad que genera un ingreso poco representativo.</p> <p>SP4. Pequeña ganadería bovina doble propósito con énfasis en producción de leche, bajo modelo semi-intensivo suplementado: Su localización corresponde a alturas de 2.200 MSNM propia de la vereda Balsillas. Se observan predios con dos rangos de tamaño: entre 12 a 14 hectáreas y entre 20 a 25 hectáreas, estos últimos localizados en zonas de ladera. Esta característica responde a que este sistema de producción se fue estableciendo mediante familias que fueron vinculadas a procesos de adjudicación de baldíos, denominadas localmente como “parceleros o familias de reforma agraria”.</p> <p>SP5. Mediana ganadería bovina doble propósito bajo modelo extensivo mejorado: Su localización corresponde a alturas de 2.200 MSNM en la vereda Balsillas. Este sistema de producción corresponde a inversionistas</p>	<p>10,6 % en Tolima, el 16,6 % en Huila y el 63,8 % en Putumayo (DANE, 2013).</p>			
--	--	---	---	--	--	--

		<p>ausentitas que heredaron tierras y conformaron grandes haciendas en la subregión de Balsillas comúnmente manejadas por administradores, mayordomos y vaqueros. Se observan predios con distintos tipos de tamaño, algunos entre 150 – 250 hectáreas y otros cerca de 950 hectáreas. Si bien, existen en total cerca de 20 fincas bajo este tipo de sistemas productivo, su extensión respecto a la ZRC Pato-Balsillas representa un área importante que incide en la estructura de la tenencia de la tierra.</p>				
--	--	---	--	--	--	--

Enfoque Territorial	Sistemas productivos	modelos productivos	Autosuficiencia alimentaria: el enfoque planteado desde el reordenamiento de la producción debetener en cuenta tres aspectos básicos:*Asegurar el acceso de alimentos requerido por la unidad familiar durante todo el año.*Planificar de manera escalonada en el tiempo, la oferta en cantidades suficientes para satisfacerlas necesidades alimentarias de la unidad familiar, al tiempo que se aportan alimentos para lacría de especies pecuarias.Diversificar las especies a utilizar para contribuir al mejoramiento nutricional de las familias.Adicionalmente, planificar la autosuficiencia alimentaria implica contemplar otros aspectos relevantescomo:*Debe tener en cuenta los hábitos alimentarios de las familias para definir las especies aestablecer.*Debe recuperar especies tradicionales y ancestrales usadas para autoconsumo y recuperarespecies para usos medicinales y usos culturales.*Implica la cría de especies menores domésticas.*Puede hacer un uso sostenible de la biodiversidad de fauna y flora.*Requiere establecer tecnologías para la producción, preparación y conservación de alimentos.*Debe contribuir a generar algunos excedentes para la venta o el intercambio familiar, de talmodo que contribuya a asegurar la oferta de alimentos en lo local, pero de manera colectiva(autosuficiencia alimentaria colectiva).	128-129	*Construir un portafolio de soluciones logísticas rurales endiferentes regiones del país, dirigido tanto a los mercados regionales como a los internacionales, que facilite el acceso en condiciones competitivas,contrarrestando las posiciones dominantes de mercado.*establecer instrumentos específicos que apoyen el aumento de la producción acorde a la demanda y en condiciones de calidad ycantidad, así como el mejoramiento de la escala productiva, asegurando el accesoy la permanencia en los diferentes mercados internacionales.	438	La RRI reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar ycomunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas deproducción agraria.	11
						Que la RRI en materia de alimentos y nutrición pretende asegurar para toda la población rural y urbana en Colombia disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para una buena nutrición, especialmente la de los niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes y personas adultas mayores, promoviendo prioritariamente la producciónde alimentos y la generación de ingresos.el desarrollo rural integral se adelantará en un contexto de globalización y de políticas deinserción en ella por parte del Estado que demandan una atención especial de la producción agropecuaria nacional y especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria.	12	

<b>Cuestión agraria</b>	<b>La tierra</b>	<b>El acceso</b>	<p>Acceso de tierras a través de la titulación.</p> <p>De acuerdo con la resolución No.041 del 24 de septiembre de 1996, se determinó que para la Zona de Reserva Campesina Pato – Balsillas la UAF no podrá exceder de la establecida para el Municipio de San Vicente del Caguán (78 hectáreas), sin que haya lugar a realizar adiciones a los predios que tenga un área menor a la definida por la colectividad.</p>	78	Es necesario lograr un aumento en el acceso a la tierra pues de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2012, solo el 36,4 % de los hogares rurales tiene acceso a ella (Misión para la Transformación del Campo, 2014).	44	Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes: Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación, Tierras recuperadas a favor de la Nación, Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras, Tierras inexploradas, adquiridas o expropiadas y donadas.	14
			<p>La estructura de la tenencia da cuenta de la forma en que se distribuye la tierra en función de la cantidad de predios propietarios/titulares de derechos, el área que ocupan, y el valor de la hectárea en función del tamaño. En Colombia desde la década de 1960 se han hecho intentos de reforma agraria para el acceso de los campesinos sin tierra. Sin embargo, la concentración sigue siendo una característica del país. En el contexto nacional, las cifras de tenencia de la tierra en escalas de propiedad según UAF para 2009 evidencia una alta concentración de la tierra representada en predios de gran propiedad<sup>22</sup>. Durante la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, la gran propiedad pasó de ocupar el 39,2% al 52,2% del área total del país; los micro fundíos y la mediana propiedad disminuyeron. En el contexto departamental para 2009 el departamento de Caquetá presentó una distribución porcentual de UAF representada por un 65.3% de predios con grande propiedad con un Gini<sup>23</sup> de propietarios/poseedores vs. área de 72,15% constituyéndose en el octavo departamento con mayor</p>	113	Los problemas del ordenamiento social y productivo están relacionados con la falta de acceso a la tierra, inseguridad jurídica y conflictos en el uso del suelo. En la actualidad, solo el 36,4 % de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, el 75,6 % de los que acceden a tierras tienen menos de 5 hectáreas (IGAC, 2012) y de estos el 59 % se encuentran en informalidad en términos de la propiedad (DANE, 2011). Respecto al conflicto en términos del uso del suelo, las áreas utilizadas en ganadería superan 1,3 veces el potencial existente, mientras que en agricultura solo se utiliza el 24 % de las tierras aptas (IGAC, 2012).	417	Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra: como complemento de los mecanismos anteriores, el Gobierno Nacional se compromete a: Subsidio integral para compra, Crédito especial para compra, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para	
				113-114	Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los	422		

		<p>desigualdad a nivel nacional; así mismo San Vicente del Caguán se destaca como uno de los municipios del departamento con mayor concentración de la tenencia de la tierra (MADR, 2011).</p> <p>La Ley establece, igualmente, que las acciones e intervenciones públicas en los procesos de colonización, mediante la figura de ZRC, buscarán limitar y ordenar la propiedad rural y dispone que en ellas el Estado fije unos mínimos y máximos de cantidad de tierra que pueda poseer una persona para lo cual permite el empleo de la expropiación con miras a cumplir ese propósito cardinal.</p>	<p>13</p> <p>derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.</p> <p>Los mecanismos de acceso a la tierra se deben orientar principalmente a la población rural de escasos recursos que carece de tierra o la tiene de forma insuficiente. Para este propósito, el Estado debe recuperarlas, producto de la realización de procesos agrarios de clarificación de la propiedad y deslinde, extinción de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y procedimientos administrativos de revocatoria directa de titulaciones ilegales. Si estas fuentes resultan insuficientes, se debe considerar la compra de predios a través del procedimiento de adquisición directa. Adicionalmente, es conveniente continuar con la ejecución de la política de restitución de tierras en favor de las víctimas, aspecto que se desarrolla en la estrategia transversal “Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz”. Con el fin de contar con mayor disponibilidad de tierras, se propone evaluar las áreas susceptibles de sustracción de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, bajo el entendido que solo serán</p>	<p>pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria.</p> <p>Las sustracciones de las Zonas de Reserva Forestal a las que se refiere este Acuerdo, priorizarán el acceso a la tierra para campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, a través de diferentes formas de organización o asociación, incluidas las Zonas de Reserva Campesina, que contribuyan al cierre de la frontera agrícola, al fortalecimiento de la economía campesina y a la agricultura familiar.</p> <p>En consecuencia, el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios de Bienestar y Buen Vivir y Participación de la Reforma Rural Integral, promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal. Se promoverá la participación activa de las comunidades- hombres y mujeres—que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo.</p>	<p>20</p> <p>422 – 423</p> <p>21</p>
--	--	--	--	---	--

				<p>sustraídas aquellas que cumplan estrictamente con los requisitos establecidos en la normatividad pertinente y que tienen vocación agropecuaria debidamente verificada, sin contribuir de esta manera a la ampliación de la frontera agropecuaria, con mecanismos explícitos de protección a las fuentes de agua y de acuerdo con la zonificación de ordenamiento establecida para cada una de ellas. Las actividades que en estas áreas se desarrollen deben ser compatibles con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Le corresponde al MADS establecer las condiciones y requisitos para tal efecto.</p>			
--	--	--	--	--	--	--	--

Cuestión agraria	La Tierra	Tenencia	En la zona de reserva campesina existe poca documentación respecto a la tenencia de la tierra, sin embargo de acuerdo con la actualización de información del PDS, se destacan los siguientes resultados sobre la estructura y el tipo de la tenencia de la tierra: Microfundio (Menos de media UAF) 69% y predios pequeños (más de 0,5 a 2 UAF) 31%. En general existe la percepción de tener derecho de dominio como titular, bajo la figura de propietario. Cerca del 84% de las familias se consideran en esta condición, aspecto que supondría que la informalidad en la tenencia de la tierra no representa un problema significativo en la ZRC. No obstante, se presumen que en la ZRC estos predios han cuentan con algún avance en el proceso de titulación, sin que necesariamente cuenten con resolución administrativa inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y que constituya prueba de la propiedad. El 14% de las familias se consideran en condiciones de tenedor, usufructuario y poseedor.	114 - 115	*Contar con un catastro moderno en el que la formación y actualización se lleve a cabo con un enfoque multipropósito que permita la individualización de los predios rurales con una representación gráfica que recoja las variables físicas y jurídicas de manera acertada, y cuya información sea coherente con el registro de la propiedad.  *Implementar una metodología, a cargo de una entidad del orden nacional, que empodere a los entes territoriales para la formalización de los predios rurales conforme a los lineamientos impartidos desde el nivel nacional. *Adoptar un plan de titulaciones colectivas con tiempos precisos que permita culminar con los procesos pendientes tanto en comunidades indígenas como afrocolombianas.	417  424-425	Regularización de la propiedad: es decir, lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños, de manera que no se vuelva a acudir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra. Nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada.  Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina.	13  16



		<p>departamento y consecuentemente la importancia de figuras de ordenamiento como las zonas de reserva campesina.</p> <p>Existen ciertas expectativas desde la ZRC Pato-Balsillas, respecto al fomento de algunos renglones productivos que vinculan actividades permanentes y transitorias bajo modelos de agricultura orgánica para el fortalecimiento de los sistemas de producción predominantes, se destacan las siguientes actividades: <input type="checkbox"/> Café amazónico para el fortalecimiento de los sistemas productivos 1 y 2; cultivos de clima frío con variedades que se adapten a la zona como manzana y guayaba feijoa, estos últimos principalmente para el tercer sistema de producción. <input type="checkbox"/> Frijol tecnificado, principalmente para el fortalecimiento de los sistemas de producción tipo 1 y 2. <input type="checkbox"/> Cacao en los sistemas correspondientes al sistema de producción No. 1 en la zona del Medio El Pato. <input type="checkbox"/> Micro ganadería bovina con orientación a doble propósito bajo modelos agroforestales en los sistemas de producción No. 1 y 2.</p>	<p>131</p> <p>actividades de ganadería que no corresponden a la vocación agrícola o forestal, que les es propia (Huila, 38,8 % del territorio, Tolima, 44,4 %, Caquetá, 13,2 % y Putumayo 12,2 %) (UPRA, 2014). Sumado a lo anterior, una alta proporción de la deforestación total de la región del Amazonas colombiano tiene lugar en los departamentos de Caquetá (41 %) y Putumayo (13,2 %) 60, acentuada en los territorios que comprenden el Sistema de Parques Nacionales, donde la tasa de deforestación estimada alcanza las 16.631 ha anuales.</p> <p>Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.</p> <p>Pensar en el territorio rural como un espacio en el que convergen la igualdad de oportunidades para la población junto con el crecimiento y la competitividad de las actividades económicas rurales, principalmente las agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales y urbano-rurales.</p>	<p>902</p> <p>Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva: con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible</p> <p>El Gobierno adoptará las medidas y creará los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, teniendo en especial consideración el Plan de zonificación ambiental del que trata este punto y teniendo en cuenta el principio de Bienestar y Buen Vivir. Las sustracciones de las Zonas de Reserva Forestal a las que se refiere este Acuerdo, priorizarán el acceso a la tierra para campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, a través de diferentes formas de organización o asociación, incluidas las Zonas de Reserva Campesina, que contribuyan al cierre de la frontera agrícola, al fortalecimiento de la economía campesina y a la agricultura familiar.</p>	<p>19</p> <p>20</p>
--	--	---	---	--	---------------------

Cuestión agraria	Institucionalidad	Presencia	<p>*Hacen presencia ocasional o temporal (más no permanente), entidades gubernamentales y no gubernamentales de orden internacional, nacional, departamental y municipal con planes, programas, proyectos y recursos bajo los principios de subsidiaridad, complementariedad y coordinación que tienen incidencia en la zona.*La presencia de diversos organismos de carácter internacional ha sido amplia y cercana, tanto al proceso de constitución como de reactivación y desarrollo de la Zona de Reserva Campesina de Cuenca del RíoPato y Valle de Balsillas, entre ellos se cuenta a la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados(ACNUR), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comité Internacional de la CruzRoja (CICR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).</p>	97	<p>Se plantea un esquema de gobernabilidad que fortalezca la presencia del Estado en todo el territorio nacional, que no “lleve el Estado a los territorios”, sino que construya el Estado y su legitimidad “desde y para los territorios”.</p>	28	Presencia del Estado: para la construcción de una paz estable y duradera la presencia del Estado en el territorio rural será amplia y eficaz, y se expresará en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas en democracia.	13
			<p>*Se encontró que las entidades del orden nacional son las que mayor desconfianza y rechazo generan en las personas (Ejército Nacional, Parques Nacionales Naturales, entre otras). El rechazo a instituciones del nivel nacional, puede explicarse en la medida en que los habitantes consideran que estas adoptan decisiones que afectan el territorio y por ende sus vidas, sin ningún tipo de consulta con las comunidades, lo cual dificulta su comprensión y adopción. En el caso del Ejército Nacional las comunidades aducen que son agentes que atentan contra el medio ambiente, ya que sus actividades y campamentos en lugares frágiles no tiene en cuenta ningún tipo de medidas de mitigación de los impactos en nacaderos y</p>	99	<p>A partir de 2002, con la finalidad de reducir el déficit fiscal, el Gobierno nacional tomó la decisión de eliminar un conjunto de entidades del orden nacional, implicando una reducción de la institucionalidad del sector agropecuario y rural del 60 % (DNP-MTC, 2014b). Aunque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) logró incrementar el presupuesto de inversión del sector en 171 %, pasando de 1,2 billones en el 2010 a 3,5 billones en el 2014 (DNP-MTC, 2014b), esta entidad se convirtió en el principal ejecutor de los instrumentos de política. Durante este periodo, el 41 % de los recursos (\$ 6,3 billones) se asignaron por convocatoria pública, lo que implicó que las intervenciones se atomizaran, impidiendo una articulación efectiva entre los diferentes instrumentos de política e incluso generando efectos contrarios en la corrección de los desequilibrios regionales. Por otro lado, si bien existen</p>	420		

		<p>fuentes hídricas zonales. Adicionalmente, son señalados de abusar de su autoridad y por último, la fuerza pública es señalada de manera reiterada por la población, de infringir normas del Derecho Internacional Humanitario.</p>	<p>instancias regionales para fomentar la participación a los agentes locales como los consejos municipales de desarrollo rural (CDMR) y los consejos seccionales de desarrollo agropecuario (Consea), estas tienen limitaciones para agenciar satisfactoriamente el desarrollo rural y agropecuario de sus regiones, pues son de carácter asesor y no decisorio.</p>		
--	--	---	---	--	--

Cuestión agraria	Institucionalidad	Articulación	<p>El enlace con distintos organismos públicos y privados del orden local-regional y nacional busca anudar esfuerzos institucionales para que cada uno de los renglones productivos definidos en los modelos productivos cuente con un soporte institucional que permita contar con la asesoría y acompañamiento técnico requerido para asegurar la sostenibilidad de los procesos productivos en el tiempo.</p>	132	<p>A partir de 2012 el campocolombiano y el sector agropecuario han recobrado protagonismo en el diseño de la política pública y en la asignación del presupuesto. Esto se traduce por un ajuste institucional del MADR y la creación de entidades que apoyan la planificación del desarrollo rural y agropecuario como la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP); y aquellas que se encargan de la implementación de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), como la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (URT).</p>	423	<p>Crearé mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales, con el fin de generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses, que permitan impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad.</p>	18
			<p>Las ZRC en tanto apuntan a desarrollos territoriales deben adelantarse, en todas sus etapas, en asocio con las correspondientes autoridades territoriales (alcaldes, gobernadores) y con los agentes regionales y locales de los programas nacionales (PNNC, CAR, INCODER, Desarrollo Alternativo, etc.). Deben inscribirse en los planes y presupuestos territoriales y reconocerse a la entidad en los escenarios de decisión pública territorial. Se precisa, por consiguiente, el diseño y aplicación de estrategias y mecanismos que lo hagan viable y posible.</p>	15	<p>Crear una entidad adscrita al MADR que tenga a cargo los procesos agrarios, la gestión de la formalización de la propiedad rural, el acceso y la distribución equitativa de tierras, la titulación de territorios a comunidades étnicas y la regulación del mercado de tierras.*contar con un mecanismo financiero flexible, pertinente y oportuno para la ejecución de los planes de desarrollo rural e inclusión productiva, para lo cual se</p>	441	<p>Asociatividad: el Gobierno fomentará y promoverá la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores así como con procesadores, comercializadores y exportadores con el fin de garantizar una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo en general y en particular de los pequeños productores. Para ello brindará asistencia técnica, jurídica y económica (crédito o financiamiento) a los pequeños productores con el fin de garantizar proyectos de economía familiar y asociativos, equilibrados y sostenibles.</p>	33

			<p>propone crear el Fondo de Desarrollo Rural que contará con personería jurídica.</p> <p>*MADR se encargara primordialmente del diseño de la política sectorial y cuenta con los arreglos institucionales que permitan que la ejecución de las políticas públicas llegue al territorio y beneficien la población rural de acuerdo con sus necesidades.*Corpoica debe consolidarse como la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial asegurando recursos presupuestales y técnicos necesarios sobre la base del nuevo marco legal de la entidad.*El ICA contará con personal técnico idóneo e infraestructura moderna que le permita conseguir los estándares sanitarios que aseguren la sanidad vegetal y animal y contribuir así a la inocuidad de los alimentos a nivel nacional y lograr el acceso a mercados internacionales*fortalecer a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) en la planificación y la gestión de los usos del suelo y del agua rurales para fines agropecuarios y para la adecuación de tierras de forma</p>	442	
--	--	--	--	-----	--

				<p>que haya un aprovechamiento eficiente de los recursos naturales (agua y suelo) en el desarrollo de las actividades productivas agropecuarias. *ajustar el marco normativo de las instancias regionales y territoriales del sector, como son los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR), los consejos seccionales de desarrollo agropecuario (Consea), el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial (CNAA) y las secretarías de agricultura departamentales. establecer una plataforma de información en el *MADR que permita unificar los subsistemas, y las fuentes de información existentes en el sector rural.</p> <p>Un tema primordial para la región es el fortalecimiento institucional a las entidades territoriales, que se implementará de acuerdo con las necesidades de cada entidad y sus características específicas.</p>	442		
					934		

Cuestión agraria	Organización comunitaria	<p>*Un aspecto vital para entender la dinámica de la Zona de Reserva Campesina Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas es el de la importancia de la organización campesina. No se trata solo de que los campesinos estén solidariamente organizados, sino de que la organización ha sido la columna vertebral de toda la vida social y económica de la región.*33 organizaciones de base comunitaria representativas de la zona, 32 de ellas son organizaciones de primer nivel, es decir organizaciones que agrupan personas y solo una de ellas es organización de segundo nivel, es decir, que agrupa otras organizaciones menores. ( JAC:26; Cooperativas: 4; Asociaciones:3)</p> <p>*En la Zona de Reserva Campesina de El Pato -Balsilla existe bajo índice de capacidad de gestión por parte de las organizaciones. En el caso de AMCOP se mencionó algunas a las cuales pertenece, como el caso de UNIOS, COORDOSSAC, CORPOSUR, CONAP con las cuales se relaciona de forma permanente. Las demás organizaciones de la zona, incluidas las 26 Juntas de Acción Comunal manifiestan pertenecer y relacionarse permanentemente con AMCOP, es decir, es una relación estrictamente zonal. La base organizativa tradicional de la Zona de Reserva Campesina Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas, requiere un nuevo esfuerzo de capacitación para la gestión de sus proyectos debidamente financiado, debido a que anteriormente la organización campesina ha funcionado sin apoyo estatal y en condiciones de hostilidad.</p>	88-89	<p>La efectividad, transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependen en gran medida de la promoción de una amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados. La participación es así mismo garantía de una mayor inclusión de las comunidades rurales —mujeres y hombres— en la vida política, económica, social y cultural de sus regiones y, por ende, de la nación.</p>	11
		<p>Participación: la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades —hombres y mujeres—, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.</p>	12		

		<p>El agente central de la estrategia no es el campesino aislado en su parcela, sino la comunidad campesina a través de “organizaciones representativas de los intereses de los colonos” (Ley 160, Art. 84). Adicionalmente, las ZRC tienen entre sus objetivos el establecimiento de “procesos sistemáticos de acumulación de capital social”. En este sentido, se precisa el desarrollo de mecanismos que lo garanticen y consoliden.</p>	15			
--	--	---	----	--	--	--