

Reforma rural integral. Balance del PDET Tolima Sur en el marco de la reforma rural integral del Acuerdo de Paz (2018-2022)

Natalia Jimena Moncada Marentes

Asesor

Andrés Felipe Roncancio

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2024

Resumen

El presente proyecto de investigación aborda la forma como el PDET Tolima Sur ha implementado y desarrollado cada uno de los pilares establecidos en el marco de la reforma rural integral del acuerdo de paz del año 2016. Los análisis abordan las inversiones y programas implementados con la finalidad de analizar primero el desarrollo del PDET Tolima Sur y la forma como es posible fortalecer algunos lineamientos que permitan por lo menos en el mediano plazo disminuir las brechas de pobreza, desigualdad y el índice de concentración de la tierra, como indicadores que llevan años presentes en el territorio, adicional se examina cómo fortalecer los pilares de los PDET y dar respuestas en términos de impacto a los indicadores creados para la reforma rural integral. Entre los hallazgos de esta investigación se encuentran la necesidad de fortalecer la institucionalidad, la descentralización de recursos y de la información.

Palabras Claves: Desarrollo rural integral, Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Enfoque territorial, pobreza multidimensional, desigualdad territorial, institucionalidad

Abstract

This research project examines the implementation and development of each of the pillars established under the Comprehensive Rural Reform component of the 2016 Peace Agreement, as carried out by the PDET Tolima Sur.

The analysis focuses on the investments and programs deployed, with the aim of assessing the progress of the PDET Tolima Sur and identifying ways to strengthen certain strategic guidelines that could, at least in the medium term, contribute to reducing poverty, inequality, and land concentration—persistent challenges in the region.

Additionally, the study explores how to enhance the effectiveness of the PDET pillars and generate measurable impacts aligned with the indicators established for the Comprehensive Rural Reform. Among the key findings is the need to reinforce institutional capacity and to promote the decentralization of both financial resources and information flows.

Keywords: Comprehensive Rural Development, Development Program with a Territorial Focus (PDET), Territorial Approach, Multidimensional Poverty, Territorial Inequality, Institutional Capacity

Tabla de contenido

Introducción	8
Planteamiento del problema.....	11
Justificación	26
Objetivos	29
Objetivo general de la investigación.....	29
Objetivos específicos	29
Estado del Arte.....	30
Marco teórico	41
Metodología	46
Método: Análisis Documental	47
Técnicas de Recolección Documental	47
Análisis de resultados	51
Resultado 1. Principios Rectores del Acuerdo de Paz, Reforma Rural Integral y Establecimiento de los PDET	51
Resultado 2. Inversiones y Programas en el PDET Tolima Sur y su Coherencia con la Reforma Rural Integral.....	60
Resultado 3. Lineamientos Estructurales para Fortalecer las Oportunidades del PDET del Tolima Sur	67
Conclusiones y Recomendaciones	77
Referencias Bibliográficas	80
Apéndices.....	86

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Población en situación de pobreza y pobreza extrema en Colombia 2013 – 2021</i> (porcentaje del total de la población	19
Tabla 2 <i>Población urbana y rural región Tolima Sur PDET - 2018</i>	25
Tabla 3 <i>Tipo de corpus documental analizado</i>	48
Tabla 4 <i>Categorías de análisis</i>	49
Tabla 5 <i>Brechas TIC y desarrollo económico</i>	63

Lista de Figuras

Figura 1 <i>Población en pobreza y situación de pobreza extrema 2021</i>	16
Figura 2 <i>Concentración de la tierra en Colombia 2004 -2019</i>	20
Figura 3 <i>Índice GINI por departamento – Colombia 2023</i>	22
Figura 4 <i>Inversiones finalizadas PDET Tolima Sur 2018 - 2022</i>	64
Figura 5 <i>Porcentaje del total de desembolsos</i>	75

Lista de apéndices

Apéndice A. <i>Programas públicos Planadas. 2020-2021-2022</i>	86
Apéndice B <i>Programas públicos RioBlanco. 2021-2022</i>	88
Apéndice C <i>Programas públicos Chaparral. 2020</i>	90
Apéndice D <i>Programas públicos Ataco. 2020-2021-2022</i>	91

Introducción

El acuerdo de paz firmado en el año 2016 entre el gobierno nacional y la ex-guerrilla de la FARC, se presentó a la comunidad nacional e internacional como la hoja de ruta para consolidar un proceso de paz estable y duradero desde una metodología de enfoque y desarrollo territorial. En este proceso de construcción de un escenario de paz se reconoce por parte de las partes la necesidad de fortalecer los contextos rurales como espacios territoriales que requieren de atención y descentralización para que puedan realmente establecer procesos de desarrollo desde las particularidades de cada región, “Se trata de 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”(Gobierno nacional de Colombia, 2016, p. 6)

En este ejercicio del establecimiento del acuerdo de paz se establece la necesidad de una reforma rural integral en donde los territorios rurales se enmarcan como los ejes articuladores del proceso de paz, la reforma rural integral valida la importancia de reconocer que los territorios rurales han estado marcados no solo por la violencia, también por años en la ampliación de las brechas de pobreza, desigualdad y tecnificación, esto ha afectado el desarrollo de los territorios rurales. Así mismo, las brechas en lo que refiere al enfoque de género se ponen sobre la mesa en las discusiones y necesidades de desarrollo territorial.

La reforma rural integral crea dentro de sus instrumentos de gestión los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET que se establecen como escenarios rurales en donde se priorizan un total de 16 subregiones que durante años estuvieron marcadas por la violencia, el abandono estatal, indicadores económicos negativos, etc. los PDET buscan la transformación estructural rural en procesos de desarrollo territorial, social, económico, social, comunitario, institucional, etc.

Los criterios para la selección de las zonas PDET fueron: “los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; el grado de afectación derivado del conflicto; la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas” (Gobierno nacional de Colombia, 2016, p. 22)

En este sentido, se estableció como una de las subregiones PDET aquella conformada por los municipios de Planadas, Rioblanco, Ataco y Chaparral y se delimitó como el PDET Tolima Sur. La particularidad de esta región se establece en: la ruralidad dispersa, el espacio físico interconectado con otros departamentos, el abandono y las brechas generadas por la ausencia y falta de fortalecimiento institucional. Los datos de pobreza multidimensional, concentración de la tierra, entrega de tierras y su legalización, la diferencia entre tenencia de la tierra de hombres y mujeres, sitúan hoy a la subregión como una zona que requiere la intervención estatal, ya que aun con el establecimiento de la zona PDET los indicadores no presentan una evolución significativa.

Este proyecto de investigación tiene la intención de analizar cuál es el avance que tiene actualmente el PDET Tolima Sur, desde sus inversiones y programas para establecer qué lineamientos se pueden fortalecer con miras a contribuir al desarrollo de la reforma rural integral, por lo menos en el mediano plazo. En este ejercicio será necesario realizar una caracterización del acuerdo de paz y la forma como los PDET son instrumentos de gestión para el establecimiento de la reforma rural integral, con estos lineamientos podremos analizar lo que se ha desarrollado e implementado en el PDET del Tolima Sur, teniendo presente que la implementación de pilares de los PDET tiene una conexión directa con las gestiones que se han centralizado desde lo nacional. Lo anterior nos ayudará a examinar cómo se pueden potenciar y

optimizar aquellos lineamientos que a mediano plazo nos ayuden a entregar resultados en lo que refiere a la reforma rural integral.

A partir de una metodología cualitativa de tipo descriptivo y exploratorio se logró definir cualidades de los PDET que ayudan a la consolidación de la reforma rural integral, así mismo se analizaron cuáles de estas cualidades se han implementado en el PDET Tolima Sur. A partir de un método de análisis documental y del uso de fuentes primarias y secundarias se establecieron e identificaron lineamientos de los PDET vinculados a los procesos de desarrollo en la subregión Tolima Sur. Así mismo esta revisión documental permitió realizar una triangulación documental que fue insumo para examinar cómo podemos darle mayor potencial a las estrategias y pilares que en verdad consoliden al PDET Tolima Sur como una subregión que evidencia avances frente a la reforma rural integral.

Los análisis y descripciones que se realizan no solo son la base de un análisis propio de los PDET en su contexto más general y en su contexto local (a partir de un estudio de caso puntual), también pueden ser punto de partida para estudios comparativos en dos vías: la primera en lo que refiere al cierre de brechas heredadas de épocas anteriores y la segunda ejercicios comparativos con otras zonas PDET. El ejercicio de estas dos aristas consolida procesos de nuevo conocimiento desde la evaluación de programas públicos que, en teoría, deberían a la fecha tener un grado superior de avance y de impacto en marcos de desarrollo, gobernanza y enfoques territoriales.

Planteamiento del problema

Contexto Internacional

La construcción de la paz estable y duradera propuesta en el acuerdo final para la terminación del conflicto, firmado por el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y la ex guerrilla de la FARC, implica para la región y para las zonas rurales del país un desafío y una oportunidad, en la medida en la que hablar de paz estable y duradera precede la realización de acciones con un enfoque integral y territorial en escenarios que, por temas propios del conflicto colombiano, han tenido una afectación. Temas como la seguridad en territorios, el narcotráfico, el derecho a la propiedad, la acción de los gobiernos locales, el empoderamiento de la ciudadanía desde la participación para dar continuidad a los programas y políticas, entre otros, son escenarios que representan problemáticas generadas y potencializadas desde el conflicto armado colombiano y que, para su disminución, control y no repetición necesitan de escenarios de planeación en todos los procesos.

Sin excepción, tenemos muchos temas y escenarios que son transversales al acuerdo de paz y no pueden leerse como puntos separados o escenarios independientes, no obstante, podemos tener una idea clara de las prioridades de este proceso si nos enfocamos en el punto número 1 del acuerdo “Hacia un campo colombiano: Reforma Rural Integral - RRI” (Gobierno nacional de Colombia, 2016, p. 6), en este sentido se evidencia la necesidad de consolidar una reforma rural que mejore la calidad de vida de las comunidades, cumpliendo así con uno de los propósitos de las políticas públicas y generando un escenario de desarrollo desde la particularización de las comunidades.

La reforma rural, entendida como un escenario propicio para el desarrollo, debe comprenderse como un proceso que articula no solo lo que refiere el derecho a la propiedad y tenencia de la tierra, implica también comprender que los temas rurales son transversales a

aspectos económicos, tecnológicos, productivos, sociales, ambientales, políticos, etc., lo anterior supera la idea simplista de reforma rural igual a desarrollo agrario, e introduce el proceso de reforma agraria desde un enfoque territorial, diferencial y participativo.

La concepción tradicional de reforma agraria asume esta como un proceso de distribución de la tierra para el trabajo y la propiedad de los agricultores, como lo menciona Machado (2000, p. 6) citando a Warrien“ La reforma agraria es considerada como un equivalente de la reforma de tenencia de la tierra (...). Normalmente se acompaña de cambios en otras instituciones agrícolas y de programas de desarrollo agrícola”. En esta definición, el gran papel para transformar las estructuras agrarias está en manos del Estado y de sus representaciones en los territorios rurales y en manos de aquellos que tienen grandes extensiones de tierras.

Con este panorama, Latinoamérica comienza en los años 60 y 70 del siglo XX el desarrollo de sus reformas más profundas, unos intentos de reforma agraria con la idea de hacer más democrática la tenencia de la tierra, generar estructuras económicas rurales y propiciar un escenario de propiedad rural individual que se pensaba como la estrategia para hablar de desarrollo rural (desde lo económico). No obstante, al tener toda la carga en el Estado, en los gobiernos locales y en la voluntad de terceros (que no eran propiamente las comunidades rurales) los procesos de reforma comenzaron a estar marcados por:

Escenarios de poca voluntad política de los actores

Un Estado insuficiente para condensar bajo su tutela los procesos de reforma agraria.

Un desconocimiento de las potencialidades rurales desde la individualización, lo que afectó gravemente los escenarios de planeación por estar trazados desde generalidades.

Falta de escenarios de transformación estructural de largo aliento.

Falta de entendimiento entre la articulación rural y urbana en procesos de desarrollo.

Falta de transparencia y financiación para los procesos de reforma.

Debilidad en las posturas de las comunidades rurales.

Presencia de conflictos armados por el control de tierras generalmente en la ruralidad.

Las situaciones antes mencionadas podrían ser parte del común denominador de los problemas de las reformas rurales integrales y duraderas en la región, pero es necesario mencionar que, como problema público, en principio las reformas rurales no podían leerse de igual forma para todos los países, porque las condiciones de desarrollo, la extensión de la tierra, el número de ciudadanos en la ruralidad, los conflictos internos, las políticas macroeconómicas, etc., eran diferentes en la región. Estas diferencias debieron ser el marco bajo el cual se formularon las reformas rurales desarrolladas bajo la tutela del programa “Alianza para el Progreso”.

En este sentido se puede argumentar que, los intentos de reforma rural en la región fueron parte de un proceso casi impositivo y que carecía de un análisis particularizado, en donde al final lo que se buscaba era promover un desarrollo agrario con miras a fortalecer relaciones políticas y económicas desde una mirada externa de la región, dando alivios paliativos a la organización campesina.

Estos intentos de reformas no lograron sostenerse en el tiempo y fueron remplazados por unas ayudas más enfocadas a las estrategias militares que responden a un contexto de violencia de la región Latinoamérica que se concentra y se reproduce en los territorios rurales, convirtiéndose en el punto neurálgico para la generación de procesos de desigualdad y exclusión rural que giran alrededor de la tenencia de la tierra.

En América Latina, cuando algunos gobiernos empezaron a repartir más tierras, los latifundistas se las ingeniaron para bloquear la reforma agraria y, en algunas instancias, tuvieron la capacidad de derrocar al gobierno y adquirir parte de sus tierras expropiadas, si no todas, utilizando medios violentos. Los países que bloquearon las reformas agrarias, o que llevaron a

cabo una reforma agraria muy limitada, experimentaron actos violentos posteriores: Colombia, el Salvador, Guatemala y Brasil, entre otros países; la falta de avance en la reforma agraria originó el nacimiento de movimientos guerrilleros que han movilizado a los pobres del campo (Kay, 2003).

Los escenarios de exclusión y desigualdad han ido creciendo en la medida en la que el desarrollo rural no ha sido equiparable al desarrollo urbano, y en parte la forma como las reformas rurales o agrarias se plantearon son responsables del aumento de esta brecha. Aunque dichas reformas intentaron en su discurso vincular la inclusión de los movimientos sociales “campesinos” no pasaron de la simple enunciación, aunque no se puede desconocer que en su trasegar reflejaron:

Un problema de tipo social, dada la magnitud de la población rural existente en América Latina a mediados del siglo XX, representando, en muchos casos, más del 50 por ciento de la población total. Situación que se conjugaba con problemas de analfabetismo y altas tasas de mortalidad, que, junto a los problemas de acceso a servicios básicos y condiciones de habitabilidad dignas, constituían un contexto de marginación social muy elocuente (Gac Jiménez et al., 2017, p. 6)

A partir de los años 80, los Estados Latinoamericanos desarrollaron su accionar desde la perspectiva de adherirse al libre mercado, lo anterior con unos problemas estructurales de exclusión y desigualdad en la ruralidad que no se abordaron en los años anteriores y propiciaron un aumento en la brecha entre el desarrollo urbano y rural, así mismo se hizo énfasis en el enfoque industrial y en la explotación de recursos naturales, bajo lemas de apertura de mercado, aumento de exportaciones, etc.

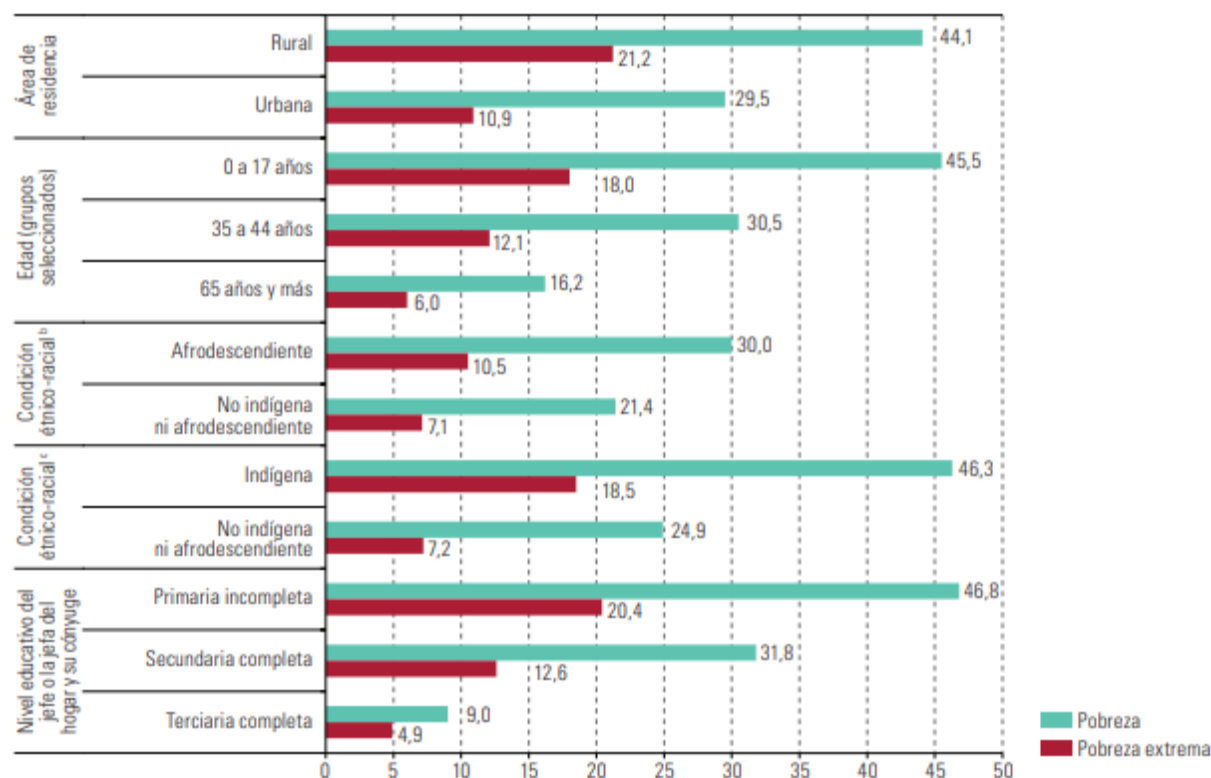
Era claro entonces que, el tema de tenencia de la tierra, la productividad y apropiación de estructuras sociales y culturales de la ruralidad no estaba siendo directamente enfocado por las políticas públicas de mejora de calidad de vida, adicional en determinados escenarios se aumentaba la ausencia estatal, lo que ocasionó que en escenarios rurales se fortaleciera la

presencia de grupos armados ilegales que controlaban entre otros muchos aspectos las formas productivas de la tierra, la tenencia de la misma y que condicionaban las construcciones simbólicas rurales. Es necesario anotar que, las zonas rurales también presentaban un crecimiento poblacional y una diversificación de las actividades económicas, con lo cual se entiende que la idea romántica de la agricultura como casi la única actividad de la ruralidad comenzó a quedar sin sustento, lo que nuevamente dirige la discusión de las reformas rurales a procesos de enfoques territoriales en donde, por ejemplo, la pobreza estructural determina en gran medida el tipo de políticas complementarias que se esperan de las reformas rurales. Acorde a lo anterior la organización internacional del trabajo refiere un estudio de la Cepal del año 2019:

En las zonas rurales de América Latina y el Caribe (ALC) viven más de 123 millones de personas, de las cuales 50 millones trabajan, con lo cual, el empleo rural sostiene a una de cada cinco personas que trabajan en la región. Las tasas de pobreza (45,7 por ciento) y pobreza extrema (21,7 por ciento) en las zonas rurales son dos y tres veces mayores que en las zonas urbanas (Organización Internacional del Trabajo, s. f.)

Para el año 2021, la CEPAL mostró cómo la población en pobreza y pobreza extrema es mayor en la ruralidad con un 44,1% frente a un 21.2%, en las zonas rurales, este tipo de medición debe entenderse de forma estructural, es decir se debe analizar cuáles son las condiciones que llevan a esa pobreza, no nos referimos únicamente a un tema de empleo, también juegan otras variables como la tenencia de la tierra, el acceso a educación a servicios básicos, etc., todos temas transversales a los puntos que se dejan sobre la mesa en lo que refiere a reformas rurales estructurales, participativas y con enfoque territorial.

Figura 1
Población en pobreza y situación de pobreza extrema 2021



Fuente. CEPAL, 2022, p. 23

Contexto Nacional

La situación en Colombia, en lo que refiere a las reformas agrarias, ha estado marcada como se mencionó en líneas anteriores por el conflicto armado en donde la violencia directa, estructural y cultural han impactado varias esferas:

Los procesos de tecnificación de la ruralidad

La relación Estado – Ciudadanía rural

La efectividad frente a la presencia del Estado

La tenencia y productividad de la tierra

La construcción de relaciones simbólicas

El desarrollo equilibrado entre lo rural y lo urbano.

No se busca limitar el problema de la reforma rural estructural solamente a los puntos mencionados anteriormente, porque se comprende que temas como la inversión e implementación de la política pública es transversal a varios de los puntos mencionados. No obstante, si es relevante señalar que Colombia no ha sido ajena a la concepción de reformas agrarias, en donde las políticas se diseñaron con ocasión de fortalecer lo referente a la tenencia de la tierra, llevando a cabo procesos de reforma rígidos marcados por el hacer de arriba hacia abajo.

Las reformas agrarias de orden nacional o que buscaban tener una incidencia en el contexto nacional colombiano han estado marcadas por un escenario de temporalidad que no ha permitido hacer reformas consistentes, que tengan presente la evolución y la complejización de la ruralidad. Reformas como la realizadas en 1936 y 1944, dan cuenta de procesos de reforma que comenzaron en nuestro país antes de la segunda guerra mundial y que tenían como común denominador la formulación de políticas y reformas rurales para sortear la crisis de los años 30 y, aunque la idea principal era esta, para algunos el único logro de esta reforma fue poner sobre la mesa la discusión de la tenencia de la tierra desde: “el tiempo de apropiación del dominio y la relación entre campesinos colonos y el propietario de la tierra” (Trujillo Cueto, 2014, pp. 38-39).

En el marco de las reformas agrarias, Colombia desarrolló en el año 1961 una nueva reforma agraria en un contexto marcado por violencia partidista, altos índices de migración de lo rural a lo urbano y despojo de tierras, entre otros. Esta reforma continuó con la idea de fortalecer lo referente a temas agrarios en ejes como: la tenencia de la tierra desde un modelo que evitará la concentración de esta, fomentar la producción agrícola con una relación directa con el empleo rural y generar un proceso de tecnificación en la ruralidad proyectada a la explotación de recursos naturales con “control”. Algunas instituciones surgen con esta reforma como unidades encargadas de llevarla a cabo, así mismo con la función de administrar los recursos de la nación

en los territorios rurales. Con este panorama hablamos de un Estado intervencionista en donde se centra en las entidades del orden nacional todas las acciones.

Hablamos entonces de una ruralidad que incrementa sus índices de violencia y en donde la centralidad de las funciones del Estado hizo más evidente la usencia de éste (con los problemas que conocemos se han producido por el conflicto armado colombiano, la lucha contra el narcotráfico y las políticas neoliberales aplicadas).

La reforma de 1994, aunque continúa teniendo su énfasis en el tema agrario, propone por primera vez un Estado menos intervencionista y comienza al igual que en América Latina a pensarse el desarrollo agrario desde una relación con el libre mercado, la tenencia de la tierra y la adquisición de la misma por medio de subsidios, en este punto la reforma agraria – rural encontró puntos de encuentro en la globalización, el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, la garantía de necesidades básicas, etc.

En este punto, el problema de las reformas sigue estando trazado por un escenario en donde la violencia es transversal a la tenencia de la tierra, a la productividad de esta, a las relaciones simbólicas, a la tecnificación, a la búsqueda de un escenario de paz y al uso de tierras productivas rurales para cultivos ilícitos.

Las reformas propuestas para la ruralidad no atacan de forma estructural el tema de inequidad, pobreza y pobreza extrema, lo que sí es claro es que el común denominador de las reformas rurales en Colombia sigue estando alrededor de la tenencia de la tierra y la forma como la pobreza es una causa y consecuencia transversal a temas como el empleo, la tecnificación, la seguridad, el desarrollo, la construcción de relaciones culturales, etc. En este sentido, la CEPAL nos permite validar cómo se ha comportado la pobreza y la pobreza extrema en Colombia entre el año 2013 y el año 2023.

Tabla 1

Población en situación de pobreza y pobreza extrema en Colombia 2013 – 2021 (porcentaje del total de la población)

Situación	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pobreza extrema, total del área rural	25,7	24,9	23,5	23,9	21,4	21,4	26,0	26,0	26,4	31,8	30,4
Pobreza extrema, total del área urbana	8,0	6,8	6,7	7,5	6,9	6,8	8,2	17,2	10,8	12,3	11,6
Pobreza, total del área rural	48,1	45,7	45,6	43,8	41,0	41,4	44,7	46,3	44,8	48,9	47,1
Pobreza, total del área urbana	27,2	24,8	24,4	25,2	24,7	24,6	26,0	37,9	30,4	30,1	28,4

Fuente. CEPALSTAT. Bases de datos Publicaciones Estadísticas, s. f.

Los datos antes señalados permiten afirmar que,

La pobreza y la pobreza extrema siempre han sido mayor en la ruralidad.

En lo que respecta a la pobreza en la ruralidad es preocupante que casi la mitad de la población está en situación de pobreza y la cifra aumenta a partir del año 2017, que fue el último año de menos porcentaje de pobreza.

A la luz de los análisis de reformas rurales que hemos mencionado estos escenarios de políticas públicas sociales, macroeconómicas, culturales, etc., no se reflejan en términos de disminución de población en situación de pobreza en la ruralidad, por lo cual si uno de los enfoques principales de estas reformas era plantearse la discusión y superación de la pobreza han fracasado, así como el intento por reducir la brecha entre lo rural y lo urbano, por el contrario estos dos objetivos ha ido en aumento salvo en los años 2017 y 2018.

En lo que refiere a los años de análisis de este proyecto de investigación, preocupan las cifras en aumento en dos aspectos, primero la población en situación de pobreza aumentó significativamente a pesar del establecimiento de una reforma rural integral y segundo, aunque la pobreza externa se mantuvo en los años 2019 al 2021 presentó un aumento significativo para el año 2022

En lo que refiere a la concentración de la tierra (tema central de las reformas agrarias – rurales y que tiene una conexión transversal con los elementos que consideremos integrales en este tipo de reformas), el coeficiente de GINI de tierra en Colombia evidencia que la tierra está altamente concentrada y que este fenómeno ha estado al alza desde 1970 en donde en teoría ya se hablaba en nuestro país de un escenario de reforma agraria - rural paralela a los diálogos que se daban en esta materia en América Latina. “En Colombia entre 1970 y 2014, mientras que las fincas de más de 500 hectáreas se expandieron del 41% al 77% del área agropecuaria, las de menos de 10 hectáreas se contrajeron del 7% al 4% del territorio” (Pachón 2022, p. 10)

Los datos de la concentración de la tierra se han mantenido en Colombia sin un grado importante de alteración. En la ilustración 2 se puede observar que, aun con algunos años de la puesta en marcha del acuerdo de paz, la concentración permanece como una constante, lo que debe llevarnos a pensar en el éxito, fracaso y avances que hemos tenido desde que se puso en marcha el acuerdo de paz.

Figura 2

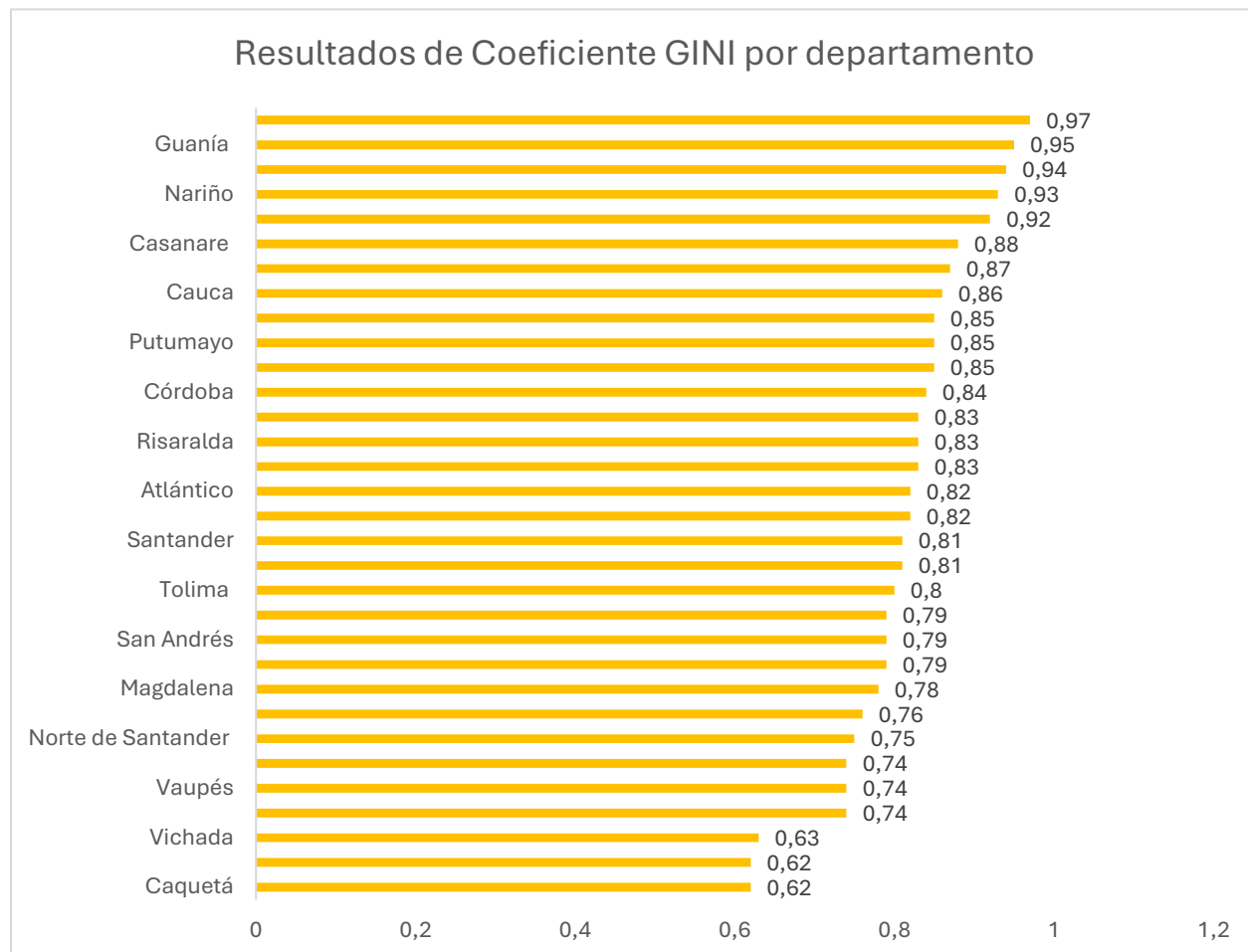
Concentración de la tierra en Colombia 2004 -2019

AÑO DE ESTUDIO	COEFICIENTE DE GINI
2004	0,89809
2010	0,89207
2013	0,89886
2014	0,89616
2018	0,8952
2019	0,8955

Fuente. Pachón Ariza, 2022, p. 8

Con ocasión de la firma del acuerdo final para la terminación del conflicto, se esperaba como eje central de la RRI la desconcentración de la tierra rural a partir de la inversión en política pública, no obstante, los datos anteriores hablan de la concentración de la tierra en años en los que ya se implementaba el acuerdo de paz. Lo anterior desvirtúa aquellas posturas que señalan que los años 2018 y 2019 no pueden demostrar un avance en la distribución equitativa de la tierra por ser años de transición; así encontramos el estudio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC en el año 2023 que demuestra que la tierra rural en Colombia sigue altamente concentrada, el porcentaje de Gini se establece entre el 0,62 y el 0,97, en donde solamente 3 de los 32 departamento están por debajo del 0.70 y en donde ninguno de los departamento está debajo del 0.50.

Figura 3
Índice GINI por departamento – Colombia 2023



Fuente. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2023, p. 128)

Con el panorama de pobreza extrema, pobreza y concentración de la tierra, es claro que la reforma rural estructural requiere de inversión y políticas públicas que repliquen algunos aspectos que han sido transversales en las reformas rurales latinoamericanas y que Rodríguez & Meneses (2011, p. 36) resumen en

Legitimidad y transparencia: Hay nuevos actores que buscan dar legitimidad a las acciones en lo rural y que exigen cada vez más, procesos en donde la información sea clara y permita la vinculación de estos nuevos actores

Agricultura y multisectorialidad: La agricultura ya no es la única actividad de lo rural y los problemas alrededor de lo rural no son un tema simplemente de la agricultura, son el reflejo de procesos de cuidado del medio ambiente o de la protección de actividades ancestrales, el desarrollo tecnológico, etc.

Desconcentración y descentralización: Se comprende que las políticas para el desarrollo rural deben estar centradas en los escenarios municipales como esa unidad territorial en donde el Estado tiene realmente un encuentro con el ciudadano, sus problemas, sus necesidades y es allí en donde es posible crear escenarios participativos, que realmente hagan diagnósticos y ofrezcan soluciones sostenibles para las comunidades.

Alianzas público - privadas: Existe una responsabilidad y un interés compartido entre el Estado y el sector privado por el desarrollo rural, en donde la inclusión de las comunidades debería ser determinante para el desarrollo de este tipo de alianzas

Los programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET postulados desde la reforma rural integral buscan superar los contextos antes presentados, que no solo incluyen pobreza, pobreza extrema y concentración de la tierra, también hablan de erradicación o disminución de la violencia, de grupos armados al margen de la ley, de acceso a servicios públicos, de empleo, etc. lo que hace que las 16 subregiones PDET se articulen no solo con el punto número 1 del acuerdo de paz, sino que son programas en donde el acuerdo de paz en su totalidad tiene un énfasis, y por lo anterior desde su puesta en marcha se han identificado algunas dificultades para su ejecución y evaluación. Entre estas se numeran:

Fiscalización y control: No se han entregado los informes de rendición de cuentas por parte de todos los municipios PDET lo que dificulta la evaluación en inversión, aplicación de políticas públicas, avance de estas, consolidación de la paz entre otros.

Metodología: hasta el momento se tienen escenarios de convocatoria en lo local, pero la propuesta del gobierno estuvo encaminada a generar procesos participativos en temas macro y generales, por lo cual las temáticas que inician los procesos de participación en los PDET no fueron discutidas previamente con las comunidades y son el resultado de generalidades como las que hemos abordado a lo largo del documento.

Voluntad política: Durante la gestión del gobierno Iván Duque se redujeron las fuentes de ingreso para la implementación de los PDET, dejando vacíos legales, algunos de los cuales hacen referencia a: quienes pueden ser los aliados del sector privado, cuáles serían los montos que se asignarán y la priorización de estos a los PDET, “el informe interpartidista sobre la implementación del acuerdo final del año 2019, manifiesta que es preocupante que después de un año tan solo se está invirtiendo en la implementación de los PDET 1,2% de lo que se debería para cumplir el Acuerdo de Paz” (Ramírez Sarmiento, 2021, p. 89)

Estos problemas (que no son los únicos que se podrían identificar) son transversales a los municipios PDET, por lo cual los 8 pilares que conforman el PDET¹ en la región de Tolima no han sido ajenos a estos y es por lo anterior que un análisis en este PDET (que incluye los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco), resulta vital si entendemos primero que esta zona ha estado marcada por el conflicto y por la dificultad del Estado para realizar procesos de descentralización que garanticen el desarrollo; segundo ha sido una región estigmatizada como zona de conflicto, ya que al sur de este departamento en el municipio de Planadas surgieron las FARC; tercero es un escenario geoestratégico para los actores armados ilegales, al ser un canal de comunicación entre Bogotá, Cundinamarca, Meta, Cauca, Huila, Eje Cafetero y Valle; cuarto es una región con una vocación rural, solo uno de los municipios que la conforman

¹ 1) Ordenamiento Social, 2) Infraestructura, 3) Salud Rural, 4) Educación Rural y Primera Infancia, 5) Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico, 6) Reactivación Económica, 7) Sistema para la Implementación del Acuerdo Final, y 8) Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz

presenta para el 2018 una población mayor en lo urbano; y quinto se caracteriza por tener una población en condiciones de pobreza como se indica para el año 2018 pues con el 52% del total de la población se encontraba en pobreza multidimensional, lo cual aplica perfectamente en el marco de la reforma rural integral.

Tabla 2

Población urbana y rural región Tolima Sur PDET - 2018

Municipio PDET	Población Rural	Población Urbana
Chaparral	21.617 (42,4%)	29.388 (57,6)
Planadas	18.849 (72,7)	7.081 (27,3)
Rioblanco	18.728 (82,4%)	4.004 (17,6%)
Ataco	14.182 (73,8%)	5.032 (26,2%)

Fuente. Departamento Nacional de Planeación, s. f., con el uso de las fichas de caracterización soportadas en la información del censo de 2018

El PDET del Tolima Sur es entonces un instrumento de planeación para la gestión e implementación de los programas que guían el desarrollo de la reforma rural integral y por lo tanto el desarrollo de sus 8 pilares es un proceso que permite avanzar en la construcción de la RRI, el análisis de este PDET resulta vital para analizar: aspectos sociales, económicos, políticos, ambientales, etc., y validar cómo estos se han traducido en programas e inversiones para el desarrollo en el Tolima Sur.

Por lo anterior la pregunta de investigación que guía esta investigación es: ¿Qué programas e inversiones se desarrollaron en el PDET del Tolima Sur durante el periodo 2018-2022, en el marco de la reforma rural integral del Acuerdo de Paz?

Justificación

La reforma rural integral que se ha postulado desde el acuerdo de paz del año 2016 en Colombia busca ser un escenario en donde la ruralidad pueda potencializar y fortalecer procesos de desconcentración de la tierra, tecnificación de los variados sectores que tienen presencia hoy en la ruralidad, construcción de relaciones sociales y culturales en donde el fortalecimiento de la economía campesina sea primordial.

Teniendo presente que la reforma rural integral que se propone en el acuerdo de paz del año 2016 buscaba dar por finalizado un conflicto de más de 50 años, el territorio rural es eje fundamental de este acuerdo, como un escenario en donde el conflicto dejó bajos niveles de desarrollo, una ampliación de la brecha rural – urbana, desplazamientos, bajo niveles de competitividad, etc.

Enfocar los programas y proyectos de la reforma rural integral en determinadas regiones implica comprender que, la descentralización es articuladora de los procesos de desarrollo rural que se esperan y por eso es tan importante comprender cuáles son las acciones que llevan a hacer realmente integradores de estos procesos a los municipios priorizados por medio de los PDET, en específico en lo que corresponde a la implementación de programas públicos vinculantes a procesos de desarrollo y paz, que al final son factores claves para la consolidación de cohesión social.

La región del Tolima Sur es un escenario con una conectividad regional importante y un porcentaje de población rural alta, a pesar de estar tan conectada con otros territorios tiene un rezago en la educación, unas brechas en la protección ambiental, en el desarrollo agropecuario y en la tecnificación agraria, además de tener una ruralidad dispersa que fue el caldo de cultivo perfecto para el establecimiento del conflicto perpetuo, pues de alguna forma la historia de la región siempre la presentó como un escenario en donde el conflicto tuvo su origen.

La importancia de analizar qué elementos del Acuerdo de Paz se han implementado en el PDET del Tolima Sur implica validar si existe realmente un proceso de cogestión con los programas públicos y el acuerdo de paz, lo anterior desde una lectura profunda que permita establecer si el acuerdo de paz es realmente un proceso para construir un territorio y garantizar la sostenibilidad en el tiempo del desarrollo rural que se propone. Así mismo, este ejercicio investigativo permite profundizar realmente en el eje central de los programas públicos y la inversión como garante de desarrollo. Este tipo de ejercicios permiten además la creación de nuevo conocimiento alrededor de un tema que está pensado a largo plazo y por eso sus avances son puntos de partida para la creación de otro tipo de análisis propio de la región o de ejercicios comparativos con otras subregiones.

En un proceso de articulación con un escenario puntual de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, este proyecto de investigación puede ser un insumo importante para campo UNAD, que permita analizar el escenario rural desde aspectos del desarrollo que se articulen con el desarrollo regional, la inclusión y la innovación. Así mismo, es un ejercicio que desde la academia puede ayudar a generar contextualizaciones acerca de la implementación más profunda de políticas y programas en procesos de superación de conflictos armados aplicados a regiones o territorios en donde la academia es un eje articulador.

En lo que refiere a la Maestría en Gobierno Políticas Públicas y Desarrollo Territorial, en esta tesis se abordó el desarrollo rural territorial más allá de concepciones técnicas, lo que ayuda a comprender que el territorio rural necesita de escenarios de investigación en donde se superen las discusiones técnicas y se incluyan las realidades que afrontan las comunidades. De acuerdo con lo anterior, esta investigación se inscribe en la línea de investigación “Estudios Políticos, Gobierno y Relaciones Internacionales” que en el acuerdo 001 del 2021 establece como dos de

sus sublíneas de investigación las siguientes: Desarrollo y Gestión Territorial y Gestión de políticas públicas:

En lo que refiere a la primera sublínea se enfoca en buscar soluciones para superar las crisis sociales, económicas y políticas en pro de escenarios de desarrollo e intervención de los gobiernos para la gestión de los espacios físicos (comprendidos como un escenario más social y de intercambio cultural). En este escenario, alinearnos con esta sublínea de investigación permite analizar cuáles son las formas en las que los gobiernos locales interactúan en procesos de gestión y participación de políticas públicas.

Para la sublínea de gestión de políticas públicas, esta permite validar si los programas e inversiones que se ejecutan como gobierno local y /o nacional cumplen con su finalidad, por lo cual su análisis esta soportado en buscar soluciones en este caso particular alrededor de generar niveles de calidad de vida.

Objetivos

Objetivo general de la investigación

Analizar qué programas e inversiones se desarrollaron en el PDET del Tolima Sur durante el periodo 2018-2022, en el marco de la reforma rural integral del Acuerdo de Paz

Objetivos específicos

Identificar los principios rectores del acuerdo de paz relacionados con la reforma rural integral y su relación con el establecimiento y priorización de los municipios PDET.

Describir los programas e inversiones del PDET del Tolima Sur durante el periodo 2018-2022 y su articulación con los principios de la reforma rural integral.

Examinar los lineamientos en el PDET del Tolima Sur que requieren mayor fortalecimiento, optimizando su contribución al desarrollo rural integral y a la paz territorial sostenible

Estado del Arte

Las reformas rurales estructurales giran alrededor de unos procesos que no se sujetan solamente al desarrollo agrícola (y por supuesto tampoco lo abandonan como referente del desarrollo rural), por el contrario este tipo de reformas suman políticas y programas que buscan: 1- disminuir la brecha rural – urbana, 2- tener como eje articulador procesos de protección del medio ambiente y de la relación de la comunidad con estos escenarios, 3- ampliar y generar mayores procesos de participación ciudadana y 4- mejorar la forma como el Estado se relaciona con un territorio rural en donde las formas tradicionales son insuficientes, ineficaces y poco efectivas.

Estos nuevos procesos que alimentan las reformas rurales estructuralmente hablando han sido abordados desde aspectos diversos, pero independiente del foco de su análisis no pueden apartarse de ciertos datos que son la génesis del problema, por lo anterior de forma general se encuentra que la concentración de la tierra y los efectos del conflicto armado han aumentado los índices de pobreza y desigualdad en la ruralidad, al respecto Montenegro et al (2016) afirma que:

El 77% de la tierra está en manos del 13% de propietarios, un 18% de los propietarios de tierra no tienen formalizado sus títulos. En los últimos 50 años se han titulado 23 millones de hectáreas, el 92% de ellas corresponde a tierras baldías o títulos colectivos. Por reforma agraria, apenas se ha titulado el 5,6% de ellas.

Refiere también este análisis que existe un problema estructural en el tema de los servicios básicos, que tiene una incidencia directa en el desarrollo rural y está asociada a la calidad de las viviendas, al acceso a servicios como el agua potable, la vivienda de calidad o el internet, este último determina de muchas formas procesos técnicos y de competitividad de la ruralidad, así mismo refieren los autores que las reformas rurales necesitan atacar el problema de la educación como un escenario en prospectiva para disminuir los niveles de baja escolaridad que

se prestan en la ruralidad, en donde por ejemplo el nivel de formación en educación superior era cero para el año 2014 entre la población de 17 y 24 años.

Con estos datos tomados del censo nacional, las autoras refieren que los acuerdos de La Habana y su respectiva reforma rural estructural claramente parten de un escenario de desigualdad y de brechas entre aquellos territorios que tienen la posibilidad de una mayor gestión y presencia estatal.

Como propuesta para fortalecer los procesos de reforma rural estructural se menciona la importancia de la justicia social direccionada a las garantías laborales y no a la generación de más subsidios, la justicia es por tanto en este escenario un procesos que no está ligado al sostenimiento económico directo del Estado, en este mismo orden se menciona la necesidad de promover el sector agrícola limitando acuerdos de libre comercio pactados con anterioridad, en lo que refiere a los PDET se menciona que estos pueden asociarse con acciones puntuales en algunos territorios, que de alguna forma dejan rezagados a otros escenarios territoriales

Esta mirada se relaciona más con la focalización de la acción, más que una real transformación de la mirada que hacen los tomadores de decisiones sobre el problema, por lo que no se espera, un real cambio estructural del Estado que permita lograr una Colombia en PAZ; ya que se piensa en unos "beneficiarios" y no en todos los ciudadanos (Montenegro et al., 2016)

En la misma línea encontramos el análisis “Antecedentes, realidades y retos de los programas nacionales para la Reforma Rural Integral” (Figuerola-Torres et al., 2018), en donde establecen como medidas centrales para una reforma rural integral una distribución más equitativa de la tierra y la ejecución de políticas públicas en sectores que determinan de alguna forma el desarrollo de los sectores rurales como son la educación, la infraestructura y la salud. Todo esto en el contexto realizado por los autores a partir de una revisión documental con la que pueden afirmar que existe un proceso de rezago en la ruralidad desde la década de los 80 como

consecuencia de políticas de estabilización macroeconómicas que alejaban cada vez más al Estado de las realidades de los territorios rurales.

En este contexto demuestra la investigación que los planes de desarrollo de los últimos gobiernos nacionales intentaron dejar las bases para reducir la brecha rural – urbana impulsando escenarios de competitividad y estrategias dirigidas hacia los mercados internacionales en este sentido se menciona “que el acuerdo de la Habana profundiza estrategias en las que se le da gran relevancia al territorio y sus comunidades, haciéndolos partícipes del diseño y ejecución de los programas para superar la pobreza y lograr mayor equidad entre el campo y la ciudad” (Figueroa-Torres et al., 2018, p. 107).

Como parte de la revisión documental los autores resaltan que, esta reforma rural estructural incluye escenarios territoriales que se deben priorizar por tener una afectación estructural a causa del conflicto armado y en ese sentido existe un corte con reformas anteriores en donde la prioridad se realizaba en aquellos sectores o territorios en donde se tuviera una ventaja comparativa comercialmente hablando.

Lo anterior, ha generado para los autores un rezago de muchos años, por ejemplo, en el tema del acceso a los créditos en donde solamente el 11% de los productores acceden a estos, una escasez en el acceso al agua como insumo para el sector agrícola en donde para el año 2015 solo el 14.3% de las hectáreas cultivables contaba con sistemas de riego, una deficiencia en las vías terciarias que son las que generalmente comunican a los municipios en su contexto rural con las cabeceras municipales y con los territorios rurales, lo cual implica una baja productividad y un escenario lento de desarrollo rural y superación de la pobreza (Figueroa-Torres et al., 2018)

Como conclusión, los autores mencionan la importancia de esta reforma como un instrumento en donde desde un enfoque territorial se ha retomado la importancia de la relación e inclusión de los actores de las ruralidades y que por la forma como se ha presentado logra

cumplir su cometido a largo plazo de articular y vincular en las decisiones a los actores rurales logrando ser realmente una reforma estructural que abarcará procesos y escenarios que en reformas anteriores no se tuvieron en cuenta y solo ampliaron las brechas de pobreza, desigualdad, concentración de la tierra, etc.

Se refiere entonces a lo que menciona Pachón (2022): que los problemas estructurales de la ruralidad se asocian a esos actores que realizan las intervenciones y por lo tanto tradicionalmente las reformas agrarias y/o rurales tienen dos vertientes una en donde el Estado es quien organiza, planea y ejecuta las acciones para el desarrollo rural y otra en donde se responsabiliza al mercado en la redistribución por ejemplo de las tierras y de la productividad de estas. En el caso de Latinoamérica, ambas vertientes han estado presentes y ambas presentan problemas, la visión estatal tiende a limitar la propiedad, además de tener un costo muy grande y de necesitar una estructura estatal muy robusta, en lo que corresponde a la intervención del mercado esta puede generar procesos de inequidad y desigualdad, en la medida en la que se hace énfasis en aquellos entornos que son competitivos.

El autor defiende que los problemas que se han evidenciado de estas vertientes han dado nacimiento a una nueva vertiente en donde se reconoce la importancia de comprender que las reformas rurales necesitan la integración de los aspectos culturales que dan simbología a los escenarios rurales

Una tercera vertiente toma fuerza, dando un giro hacia una política de tierra guiada por la comunidad, con una orientación “de abajo hacia arriba”, que le otorga al Estado una legitimidad para conectarse con las bases y entender sus necesidades y, de esta manera, explorar instituciones y prácticas más relacionadas con lo local (Pachón Ariza, 2022, p. 2)

La investigación de Pachón valida algunas de las ideas del planteamiento del problema en la medida en la que se establece que Latinoamérica tiene de forma general un atraso en el tema

de las reformas rurales, no es recurrente encontrar en la región cifras actualizadas, por lo que algunos programas y políticas de reforma rural se hacen sin tener presente los cambios que suceden en la ruralidad, sumado a esto la investigación refiere que en Latinoamérica el coeficiente de GINI es más alto que en Centro América, tenemos países como Chile en donde el coeficiente de GINI es del 0,90 y en donde debido a la política de compra de tierras vinculada a la reforma rural muchos perdieron las tierras por las deudas que estas significaron, por una ausencia en procesos reales de producción y políticas de empleo.

En países como Argentina para el año 2017 la concentración de la tierra está dada por aquellos cultivos y productos con una vocación exportadora que ocupan casi el 70% de la tierra rural. Las cifras de Uruguay indican que en el año 2009 “12 empresas con participación de capital extranjero explotaban el 35% de la producción agrícola en 2009”(Pachón Ariza, 2022, p. 4), esto son solamente algunos ejemplos que usa el autor para demostrar su tesis de programas y políticas para el desarrollo rural marcadas por procesos poco eficientes y efectivos de diversos gobiernos Latinoamericanos, en este marco el autor presenta el esquema de concentración de la tierra en Colombia que no tiene una variación importante por lo menos hasta el año 2019, esto es clave para el autor en la medida en la que indica que el acuerdo de paz y la reforma rural integral de alguna forma muestra un camino para hacer efectivas y eficientes las reformas rurales, no obstante parte de los resultados que muestra la investigación validan que las esperanzas son cada vez más pequeñas e inalcanzables.

Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) fueron una de las apuestas del gobierno nacional en el año 2016, pero parecen contrarias a lo establecido en la reforma rural integral, ya que entregan las tierras a unos privados para su administración, evidenciando procesos de privatización de la tierra rural y fortaleciendo la idea de la concentración de la tierra. Unido a esto, se menciona que no es claro el avance de la entrega de

tierras, ya que para el año 2020 ningún campesino había recibido tierras por cuenta del acuerdo de paz, aun con el ingreso de algunas hectáreas al fondo de tierras. Lo anterior según el autor es muestra del lento y casi nulo avance de los acuerdos pactados en el año 2016, así mismo el autor menciona que si se continua con la estrategia de generar escenarios para disminuir la concentración de la tierra por lo menos la reforma rural integral debería entonces plantearse las siguientes apuestas:

Hacer usos de la tierra que beneficien a todos, no que produzcan proceso que disminuyan la capacidad productiva de las tierras o generen procesos de contaminación

Las reformas rurales integrales que se propicien desde la tercera vertiente mencionada por el autor (y explicitada en párrafos anteriores) deben tener presente que las comunidades tienen una conexión con el territorio y por ende las reformas rurales deben asegurar que esa relación se conserve y respete. Unido a esto se debe pensar en las reformas por medio de las cuales las comunidades comprenden que los usos de la tierra se deben establecer desde lo colectivo y superando la idea de la tierra y su uso solamente desde aspectos económicos.

Algunas zonas de reserva campesina constituidas en Colombia pueden dar una idea que permita crear las bases de reformas agrarias basadas ejercicios de planeación y ejecución en donde las comunidades son protagonistas.

Entro otros aspectos se debe particularizar la tierra según la zona geográfica donde está ubicada, lo anterior ya que no se puedan equiparar las condiciones para vivir dignamente en el Vichada y en Cundinamarca, adicional es necesario pensarse la particularización de los impuestos según el uso o los usos que se haga de la tierra, más si esos usos son definidos comunitariamente y responden a la vocación de usos de la tierra desde la planificación de un desarrollo rural territorial que nos menciona el autor no es igual para todas las comunidades. En

lo que refiere a los procesos que se deben particularizar también es necesario que las reformas rurales integrales tengan incentivos tributarios desde la legislación:

Quienes implementen y consoliden sistemas productivos de alimentos con carácter agroecológico, orgánico, biodinámico, permacultural o similares. Igualmente, para quienes pongan en práctica sistemas de buenas prácticas agrícolas y ganaderas. Asimismo, carácter especial deberían tener quienes en sus predios tengan áreas de conservación de bosques con vegetación nativa y que protejan fuentes de agua. (Pachón Ariza, 2022, p. 13)

Las reformas agrarias y rurales tienen un común denominador y es que la reforma rural estructural que se propone en los acuerdos de paz tiene antecedentes que no son muy alentadores, cifras, brechas de pobreza y de desigualdad que no fueron atendidas en reformas anteriores y que no se pensaron solucionar en plazos acordes a la magnitud de los problemas que el crecimiento normal de la ruralidad implicaba. Por lo anterior las investigaciones en esta materia dejan claro que la reforma rural integral del acuerdo de paz no es la única solución para problemas que heredamos de la región y de la propia forma como en nuestro país hemos realizado las reformas rurales.

Lo anterior ya ha comenzado a evidenciarse, estamos viendo cómo algunas investigaciones demuestran que la estrategia de los PDET no ha logrado consolidarse y por lo anterior los problemas que pensamos atacaríamos en la ruralidad siguen presentes como lo menciona García (2020) la implementación de los PDET (que son herramientas transversales para la consecución de una reforma rural integral) tienen unos atrasos importantes y esto está sujeto en gran medida a: la falta de sincronización entre las políticas públicas y los agentes estatales que las proponen y las implementan, la falta de presupuesto y aseguramiento presupuestal para su ejecución.

La investigación desarrollada por el autor recoge material documental de investigadores que han demostrado que en términos presupuestales y de políticas públicas los PDET van por un lado y la gestión del gobierno por otro.

En lo que refiere a la falta de presupuesto para el desarrollo de los PDET se evidencia que el sistema general de participaciones no puede contabilizarse como recursos para el desarrollo de los PDET, porque su uso ya está contemplado para otros escenarios municipales y departamentales, adicional los municipios y departamentos no tienen autonomía para decidir la destinación de estos recursos. Lo anterior lo sustenta el autor citando a Sánchez y Sánchez (2019) que indican “que en la implementación de los PDET no hay una estructura de gasto adecuada para afrontar las realidades locales y necesidades de las subregiones priorizadas, ya que los recursos están concentrados en el orden nacional o central del Estado” (García Giraldo, 2020, p. 457)

Otros análisis mencionan que, la falta de implementación de los PDET tiene una relación directa con las apuestas del gobierno de Iván Duque, que cambio el esquema de intervención integral en la ruralidad por una intervención militar con enfoque de seguridad y no con un enfoque territorial. Adicional, en el gobierno de Iván Duque se realizaron ejercicios en donde los PDET se desarrollarían solamente desde el orden municipal, desconociendo que según el acuerdo la implementación de estos corresponde al orden territorial con una visión de desarrollo regional.

Se reconoce en este análisis que la reforma rural integral es fundamental para hablar e implementar procesos de transformación de la violencia directa, estructural y cultural, así como para generar procesos de paz estables. En este escenario se conciben la construcción, planeación y verificación de los PDET como un escenario participativo en donde existe una relación de cogestión entre el Estado y las comunidades con sus necesidades y expectativas regionales.

Se reconoce por parte García (2020) que la metodología que se usó para la participación de las comunidades reconoció por lo menos la necesidad de tener una entidad que se encargara de particularizar cada uno de los ejercicios en donde la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR fueron fundamentales para el ejercicio de planeación participativa y estuvieron a cargo de la agencia nacional de tierras. Pero el tema en los PDET es un poco diferente porque la implementación de estas iniciativas participativas en estas regiones priorizadas se enfrenta casi que a un sistema burocrático que desde la financiación hasta la implementación de las políticas públicas no tiene un norte claro frente a priorizar esas iniciativas consolidadas en los PATR.

En este sentido, se comprende que los PDET no pueden ser procesos en donde se consolide la paz territorial como un escenario de eliminación de las violencias directas, culturales y estructurales, la paz territorial se asocia por tanto a la capacidad de los PDET para ser (entre otras cosas) regiones que desarrollan procesos de infraestructura de alto impacto que mejoren la calidad de vida de sus habitantes y reduzcan la brecha de desigualdad campo – ciudad ocasionada por procesos de violencia estructural, el problema en el caso de las obras de alto impacto es que estas también están supeditadas a la disponibilidad presupuestal con la que se cuenta. Según el Congreso de la República, para el año 2019 solo se había ejecutado el 0.08% del total establecido para los PDET, frente a los 4.67 billones que deberían estarse ejecutando para esa fecha, lo anterior nos da una idea del problema de financiación y ejecución que tienen los PDET.

Otro de los problemas estructurales que se identifican están relacionado con la voluntad política del gobierno del expresidente Duque, ya que puede evidenciarse un abandono del gobierno central por cumplir con lo pactado de forma legal, por ejemplo al no incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo el plan cuatrienal de implementación del acuerdo, se debe señalar que no

se puede confundir ese plan cuatrienal con el plan plurianual de inversiones para la paz, porque este último es transversal a todos los escenarios de paz que se hacen en el país y no se enfoca específicamente en el cumplimiento del acuerdo de paz que incluye los PDET.

En lo que refiere a los procesos de participación ciudadana, que el proceso de paz y los PDET como instrumento para la reforma rural integral son mecanismos que “fortalecen el empoderamiento de las comunidades, la movilización social y la participación ciudadana” (García Giraldo, 2020, p. 470), lo anterior implica que los procesos de participación se enmarcan en procesos de gobernanza que deben reconocer y particularizar las necesidades de cada una de las regiones y realizar procesos de articulación con las agendas territoriales, pero una vez más las directrices de lo nacional ocasionan una lectura errada de las necesidades regionales. No obstante, existen algunos procesos que se han llevado a cabo, por ejemplo:

La participación del sector privado en el desarrollo de las obras de infraestructura PDET

La articulación con políticas públicas como ruta futura, en donde se busca de forma integral solucionar el problema de las drogas en los territorios PDET.

La finalización de la formulación de los PATR y el inicio de algunas de las obras en los territorios PDET suponen una nueva mirada para la consolidación de una reforma rural integral, que de alguna forma se suscriben en unos procesos de largo aliento que, si bien hasta la fecha presentan algunos problemas, pueden con unos ajustes llegar a buen término para el año 2031.

El informe de la misión de verificación de la ONU del año 2018, menciona la vulnerabilidad de los territorios étnicos en materia de seguridad en donde se han “producido múltiples asesinatos, que han afectado particularmente a los pueblos awá, embera chamí y nasa en los departamentos de Caldas, el Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca” (Consejo de Seguridad Naciones Unidas, 2018, p. 13).

Los análisis presentados con anterioridad reflejan que en referencia a las reformas rurales hay un avance en la conceptualización que supera quizá condiciones técnicas y da paso a conceptos más amplios, no obstante en lo que refiere al análisis específico de acciones puntuales frente a los avances de los PDET en el marco del acuerdo de paz no existen un corpus documental amplio al respecto por cada una de las regiones PDET, esto es importante para poder hablar en realidad del avance de los acuerdos de paz y de la realidad de las inversiones que son al final responsabilidad de las diferentes políticas de Estado y no de políticas de gobierno.

Marco teórico

El concepto de desarrollo territorial rural es útil para analizar cómo desde el acuerdo de paz y los PDET se integran aspectos sociales, económicos, culturales y políticos desde escenarios rurales que buscan ser sostenibles en el tiempo, no obstante es necesario establecer que para esta investigación el concepto de desarrollo es vital frente a las condiciones positivas que este debe generar en las sociedades, los postulados de Amartya Sen nos ayudan a comprender que los puntos del acuerdo de paz y los pilares de los PDET se relacionan con una visión de desarrollo que tiene como finalidad la libertad, que se traduce en calidad de vida y en buen vivir. El autor concibe “el desarrollo como un proceso integrado de expansión de libertades fundamentales relacionadas entre sí” (Sen, 2000, p. 25) que garantizan procesos de calidad de vida, en este caso en contextos de desarrollo territorial rural. Se comprende entonces que los procesos de desarrollo deben ayudar a superar la ausencia de libertades.

El desarrollo se concibe, por tanto, como la ampliación de las libertades y en este contexto éstas tienen un papel constitutivo y un papel instrumental dentro de los procesos de desarrollo. El primero se refiere a aquellas capacidades fundamentales: la participación política, la libertad de expresión, la capacidad de no morir por escenarios de desnutrición, en el caso de la libertad y su papel instrumental se refiere a las diferentes conexiones que se generan por las libertades fundamentales ejemplo de ellos son “las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora” (Sen, 2000, p. 57). Estas últimas libertades son las que en gran parte justifican los procesos de desarrollo territorial en los colectivos ya que generan procesos de confianza en las administraciones y en las tomas de decisiones para mejorar la calidad de vida.

El concepto de pobreza para Sen (2000) está relacionado como una libertad más allá del tener una renta o poder adquisitivo, por lo anterior el autor deja clara la existencia de la pobreza

de renta y la pobreza de capacidades, en este sentido se encuentra que la pobreza de capacidades se relaciona con libertades instrumentales como la educación, la asistencia sanitaria y reformas agrarias completas, entre otras. Por lo anterior se comprende que las políticas para procesos de desarrollo no pueden basarse únicamente en la reducción de la pobreza de renta “la mera reducción de la pobreza de renta, no puede ser la motivación última de la política de lucha contra la pobreza” (Sen, 2000, p. 119). En lo que refiere a procesos de desigualdad este también debe abordarse desde políticas públicas de desarrollo que comprendan que la desigualdad de renta no excluye la existencia de otro tipo de desigualdades que se relacionan con la libertad, la calidad de vida, el bienestar. La desigualdad tiene una relación directa con la pobreza de renta, pero esta no sirve de forma única y exclusiva para generar políticas de desarrollo en el marco de una reforma rural estructural que reconoce que no se trata solo de rentas y poderes adquisitivos.

Desde esta postura teórica, se puede leer e inferir que el desarrollo de una reforma rural estructural está enmarcado en la adquisición de nuevas libertades, el reconocimiento de violencias estructurales, la distinción entre pobreza de capacidades y pobreza de renta. Por lo anterior el desarrollo unido a escenarios de pobreza no puede medirse de la misma forma para todos, no se trata de crear una forma de medición y tampoco existe una única forma de comprender el desarrollo.

Frente al reconocimiento que se hace del desarrollo como esa ampliación de libertades, se encuentra también la postura de Cristóbal Kay que propone una postura de “desarrollo sustentable, capaz de generar un proceso que logre erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y contribuir a elevar sustancialmente el bienestar de la población” (Kay, 2009, p. 1), en este sentido el autor habla de la necesidad de un desarrollo agrario que se centre en procesos y políticas públicas que trabajen articuladamente entre agricultura e industria y segundo encuentran formas diferentes de avanzar en la división urbana – rural. El autor refuta desde su

visión de desarrollo la teoría del sesgo urbano ya que aunque las políticas y programas se diseñen desde una agenda urbana, no se puede olvidar que lo que se necesita no es enfocarse en el diseño de la agenda sino en cómo está debe desdibujar cada vez más la diferencia entre lo urbano y lo rural y la agricultura y la industrialización como escenarios que tienen responsabilidades conjuntas en procesos de desarrollo, “De aquí se desprende que para comprender los diferentes resultados y potencialidades de desarrollo, se necesita discutir la eficiencia del uso de recursos dentro de cada sector y la asignación de recursos entre sectores” (Kay, 2009, p. 15).

El desarrollo rural, está marcado, por tanto, en las formas y las relaciones que se pueden establecer entre la industria y agricultura a partir de las políticas para las reformas rurales, en este sentido el desarrollo rural es un proceso que incluye una infinidad de actores que no están necesariamente en lo rural. Se destaca por tanto dentro de los postulados teóricos del autor que los análisis de las sinergias entre la agricultura y la industrialización serán determinantes para establecer modelos propios de desarrollo fuera de lecturas neoliberales impositivas.

Hablar de desarrollo como la potencialización de libertades y como la necesidad de articular diferentes sinergias, implica comprender que los PDET no se deben trazar en una sola línea, las concepciones de pobreza y de desigualdad requieren un marco propio, en donde el desarrollo como potencializador de libertades se materialice en estrategias para el desarrollo rural con interacción de diferentes actores.

El enfoque territorial como complemento a los postulados teóricos y conceptuales del desarrollo tiene una implicación directa en procesos de reforma rural integral desde la delimitación y particularización de un espacio territorial particular (para el caso de esta investigación el PDET Tolima Sur), que trabaja articuladamente con procesos de descentralización y gobernanza territorial. El enfoque territorial comprende que, el territorio no se define como un espacio solamente físico, más bien el territorio se entiende como un escenario

en donde el conflicto y las soluciones alternativas al mismo llevan a generar y reconocer diferentes perspectivas y necesidades de desarrollo

El concepto de territorio (relaciones entre actores, entre poblados y localidades, entre instituciones y estructuras, y otros), amplía la perspectiva hacia una comprensión del espacio rural a partir de sus interacciones, complejizando la cantidad de ingredientes necesarios a incluir, a la vez que abre las oportunidades de pensar en un desarrollo más integral y sustentable (Fernández L. et al., 2019, p. 14)

El enfoque territorial del desarrollo ha estado unido a la concepción del desarrollo territorial rural, en la medida en la que ha reconocido que este tipo de territorialidad implica la convergencia de elementos económicos, políticos, sociológicos, culturales, etc. Este enfoque se une con las posturas de Kay de desarrollo rural desde la necesidad de reconocer puntos de encuentro desde lo agrícola y la industrialización, en este caso el enfoque reconoce puntos de encuentro entre los vínculos urbano-rurales y procesos de tecnificación en lo rural para fortalecer las políticas públicas, la gobernanza, las interacciones entre diferentes actores, entre otras variables. Se establece entonces que el enfoque territorial abandona la idea del desarrollo sectorial y amplía su análisis a la integración de (Fernández et al., 2019, p. 17):

El territorio como un espacio socialmente construido.

El territorio no se define solo por actividades agrícolas, existe una diversificación en las actividades que llevan al desarrollo en sus múltiples niveles.

Existen relaciones entre lo urbano y lo rural, más allá de las relaciones de interdependencia.

El enfoque del desarrollo territorial construye sus políticas públicas de abajo hacia arriba, haciendo partícipes a los ciudadanos más allá de niveles de información.

Dentro del enfoque de desarrollo territorial también se aborda la pobreza y la desigualdad como fenómenos que requieren su abordaje desde el análisis profundo de las múltiples causas

que los ocasionan. En este sentido, el enfoque aborda los conceptos de trampas de desigualdad y trampas de pobreza. Las primeras se refieren a la forma como el *statu quo* protege a los “ricos” ya que mantiene en constante equilibrio dimensiones como la riqueza, el poder y la posición social, en detrimento de los “pobres”, en lo que refiere a las trampas de pobreza esta se referencian con cualquier acción establecida que hace constante la existencia de indicadores de pobreza en las múltiples dimensiones que vimos con Sen, en párrafos anteriores.

Autores como Sergio Boisier (2004) ponen en el centro del enfoque territorial la descentralización como la necesidad de crear “un cambio estructural societal, que como tal involucra a todo el tejido político y social de una nación, un nuevo contrato social.” (Boisier, 2004, p. 29), no se trata por tanto de transferir un poder se requiere hablar de descentralización funcional, territorial y política, que para efectos del desarrollo rural es lo que genera una verdadera transferencia y creación de políticas públicas desde las particularidades de los territorios.

Los procesos amplios de libertades territoriales son objeto de estudio cada vez mas en la academia en la medida en la que buscamos desde posturas teóricas dar respuesta y apoyo a las particularidades de los territorios, se comprende con estos postulados teóricos que el desarrollo ya no puede observarse y comprender desde indicadores que hablen únicamente de crecimiento desde lo cualitativo, posturas teóricas como las que analizamos con anterioridad son base para comprender que estructuras participativas como el acuerdo de paz realmente son sustentables con políticas y actores definidos, adicional de comprender que hoy el desarrollo territorial de territorios particularizados requieren énfasis en la educación {en, la salud, la innovación etc.

Metodología

Esta investigación se desarrolló bajo las premisas de una metodología cualitativa de tipo descriptivo y exploratorio, esta metodología basa la provisión de datos en el comportamiento humano o en acciones puntuales para alcanzar un fin desde el conocimiento de los fenómenos sociales y sus contextos, en específico aquellos que se refieren al desarrollo de programas e inversiones para el programa de desarrollo con enfoque territorial PDET de la región Tolima Sur, como lo mencionan Herrera & Lizcano, (2012) p. 27 “con esta metodología no se pretende la búsqueda de leyes que den cuenta de la realidad social, sino que se busca el sentido de la acción, su significado socio-cultural o, como los llama P. Ricoeur, los moldes culturales que organizan los procesos sociales y psicológicos”

Se analizaron las acciones en inversiones y programas públicos para abordar problemas clave de la reforma rural integral como el desarrollo, la pobreza, la desigualdad, entre otras, en un caso de estudio específico que se refiere al PDET del Tolima Sur. El uso del enfoque cualitativo permitió relacionar aspectos políticos, culturales, sociales, económicos, etc., alrededor de la implementación de la reforma rural integral.

Para la realización de la investigación se tomó como base el desarrollo de las siguientes fases:

Exploración: En esta primera fase a través de una revisión documental se registraron datos sobre el contexto de los documentos de la reforma Rural Integral, así como aquellos que corresponden a la formulación de los PDET, así mismo se analizaron documentos institucionales, rendiciones de cuentas e informes de entidades externas veedoras del proceso de paz. La revisión documental fue fundamental para la construcción de los objetivos específicos 1 y 2. La recolección de la información ayudó a poner sobre la mesa la situación real de formulación y

estado actual de la reforma rural integral, así mismo esta permitió la construcción de análisis a partir de las acciones puntuales de los gobiernos en contextos de descentralización.

Sistematización: En esta fase se buscó ordenar y sistematizar la información recolectada considerando una matriz de análisis de información que tome en cuenta los elementos analizados y su relación con la pertinencia del fenómeno objeto de estudio y cada uno de los objetivos específicos, las categorías de análisis para este proceso de sistematización pueden ser consultadas en la tabla 3 de este documento.

Análisis: Una vez seleccionada la información, se buscó reducir los datos de acuerdo con los elementos de análisis inicial procurando disponer de la transformación de estos y obtener resultados pertinentes que dieran respuesta a la pregunta de investigación planteada.

Método: Análisis Documental

Este método fue transversal a todos los objetivos específicos, primero permitió tener una contextualización clara del acuerdo de paz, segundo permitió identificar cual eran realmente esas acciones enmarcadas en el enfoque de desarrollo territorial frente a la implementación de inversiones y programas públicos en el PDET del Tolima Sur. Con esta información identifiqué cómo realmente el PDET del Tolima Sur, está dando respuesta a los puntos del acuerdo paz, lo cual es fundamental para proponer líneas de acción futuras.

Técnicas de Recolección Documental

Se realizó un análisis exhaustivo de fuentes primarias como el acuerdo de paz del año 2016, así mismo se realizará una revisión de documentos institucionales y de informes de entidades públicas y privadas acerca del avance de las inversiones y programas públicos implementados en el PDET del Tolima Sur

El uso de fuentes secundarias es necesario para validar cómo desde la academia se han realizado seguimientos, no sólo al acuerdo de paz en su conjunto, es relevante analizar si desde la

configuración de nuevo conocimiento se realizan análisis diferenciados a las estrategias PDET, esto permitirá generar análisis críticos y estructurar realmente cual es el avance de estos estudios particularizados.

Los documentos institucionales, los informes de entidades públicas, privadas y de las entidades veedoras, junto con la revisión documental desde la academia, permitió realizar:

Una triangulación documental, en donde se puedan comparar los diferentes informes desde sus puntos convergentes y divergentes, para dar respuesta a las limitaciones y oportunidades del PDET del Tolima Sur, a partir del análisis crítico.

Un análisis que identifique si las inversiones y las políticas del PDET Tolima Sur son realmente una respuesta a la reforma rural integral

Tabla 3

Tipo de corpus documental analizado

Tipo de documento	Número aproximado	Descripción breve
Documentos oficiales del acuerdo de paz	10	Incluye el texto del Acuerdo de paz, guías metodológicas, marcos operativos y teóricos de los PDET, documentos oficiales de los planes de acción para la transformación regional – PART, entre otros.
Informes de entidades públicas	9	Informes del DNP, IGAC, Agencia de Renovación del Territorio, planeación nacional, ministerio de agricultura, entre otros
Informes de entidades veedoras	11	ONU, CEPAL, Congreso de la República, informes interpartidistas, informes de gestión de los municipios del Tolima Sur

Tipo de documento	Número aproximado	Descripción breve
Artículos y publicaciones académicas	10	Estudios sobre la reforma rural integral, avances de los PDET, conceptualización de desarrollo y ruralidad desde los PDET, etc.
Normatividad nacional relacionada	9	Leyes y decretos sobre tierras, regiones PDET, legislación sobre desarrollo rural, legislación sobre los ZIDRES, entre otros.

Fuente. Elaboración propia (2024)

El análisis documental y la triangulación del corpus documental debe tener un análisis desde la validación de puntos convergentes y divergentes, por lo anterior se generaron las siguientes categorías de análisis:

Tabla 4

Categorías de análisis

Objetivos específicos	Categoría de análisis
Describir los principios rectores del acuerdo de paz relacionados con la reforma rural integral y su relación con el establecimiento y priorización de los municipios PDET	<p>Fuente primaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marco teórico del acuerdo de paz - Marco Metodológicos del acuerdo de paz - Marco conceptual del acuerdo de paz <p>Fuentes secundarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marcos teóricos que explican desde la academia y otras entidades la fundamentación del acuerdo de paz

<p>Analizar qué programas e inversiones se desarrollaron en el PDET del Tolima Sur durante el periodo 2018-2022, en el marco de la reforma rural integral del Acuerdo de Paz</p>	<p>Tipos de inversiones: Inversión social, Inversión de infraestructura, Inversión en innovación</p>
<p>Proponer lineamientos estructurales para fortalecer las oportunidades del PDET del Tolima Sur en el marco de la reforma rural integral y la paz estable y duradera.</p>	<p>Brechas identificadas en relación con los puntos de la reforma rural integral y el PDET del Tolima Sur.</p>

Fuente. Elaboración propia (2024)

Análisis de resultados

Resultado 1. Principios Rectores del Acuerdo de Paz, Reforma Rural Integral y Establecimiento de los PDET

El cambio estructural en el campo es el pilar esencial de la Reforma Rural Integral (RRI), establecida como el punto número uno del acuerdo de paz, este pilar reconoce la persistencia histórica de marcadas desigualdades y atrasos del sector rural en Colombia. Como principio y en el marco del acuerdo de paz la RRI tiene como finalidad superar la histórica marginación de los territorios rurales, que se distinguen por una acumulación desmedida de tierra, bajos grados de progreso socioeconómico, escaso acceso a servicios fundamentales, infraestructura productiva insuficiente y la histórica marginación de agricultores y comunidades rurales.

La RRI plantea elementos centrales como la redistribución equitativa de tierras, la formalización de la propiedad rural, la generación de condiciones para el desarrollo productivo y el cierre de brechas estructurales entre lo rural y urbano. Sus implicaciones más profundas incluyen la transformación del modelo de desarrollo rural, el reconocimiento de la multicausalidad de la problemática rural y la superación de esquemas tradicionales de intervención territorial.

Así mismo, la RRI aborda modelos y propone esquemas de políticas públicas que reduzcan la diferencia entre lo rural y lo urbano, tratando las marcadas inequidades estructurales entre los ámbitos rurales y urbanos. Estos desequilibrios se evidencian en aspectos económicos, sociales, de infraestructura, educativos, de salud y tecnológicos. Se pueden apreciar las diferencias más significativas en términos de ingresos, oportunidades, acceso a servicios fundamentales, conectividad, equipamiento, calidad de la educación y servicios sanitarios.

Para combatir estas desigualdades, la estrategia de la RRI incluye la inversión diferenciada en zonas rurales, la construcción de infraestructura social y productiva, la potenciación de habilidades locales, la producción de bienes y servicios públicos y el fomento de

economías territoriales. La meta establecida a largo plazo es fomentar un desarrollo más balanceado que tenga en cuenta las características y capacidades de los territorios rurales, generando procesos de gobernanza y reconocimientos reales de descentralización.

Un principio innovador es el reconocimiento de las comunidades campesinas como sujetos de transformación y protagonistas de la RRI, superando visiones tradicionales asistencialistas, que se perpetuaron en otras reformas descritas en el planteamiento del problema. Esta perspectiva posiciona a las comunidades rurales como protagonistas de su propio desarrollo, valorando su rol político, sus saberes tradicionales y promoviendo su autonomía económica y organizativa.

La RRI reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria. (Gobierno nacional de Colombia, 2016, p. 11)

El desarrollo orientado al territorio emerge como un entendimiento completo de la ruralidad, que trasciende miradas uniformes y lineales y se consolida en desarrollo de abajo hacia arriba y desde el centro a la periferia. Admite la diversidad geográfica, aprecia las especificidades culturales, incorpora diversas dimensiones del progreso y fomenta dinámicas autóctonas que honran las identidades locales (Montoya Henao, 2019).

La implicación de los ciudadanos se establece como un pilar esencial que asegura la participación activa de las comunidades en procesos de cambio rural. Incorpora formas como consulta, deliberación, elaboración conjunta de decisiones, supervisión social de políticas públicas y consejos ciudadanos, a través de recursos como mesas de diálogo territorial, consejos de desarrollo rural, presupuestos participativos y veedurías ciudadanas.

La equidad de género se establece como un principio transversal que busca reconocer y transformar las desigualdades de género en contextos rurales, inscrita quizá por primera vez de forma directa como parte de la reforma rural, aborda en sus líneas de acción garantizar derechos de mujeres rurales, facilitar su acceso e igualdad de acceso a la tierra y a la diversificación de recursos productivos, promoviendo la participación política y superando violencias estructurales. Este principio referencia por primera vez en los documentos de construcción de los PDET la marcada propiedad de la tierra y tenencia de ésta en manos de hombres, generando procesos de poca apertura por ejemplo a créditos, desarrollos comerciales, pequeñas y medianas empresas por parte de las mujeres. Se incluye por tanto un enfoque de género trasversal al enfoque de desarrollo territorial.

La sostenibilidad ambiental integra la conservación ambiental con el desarrollo rural, contemplando la gestión sostenible de recursos naturales, la protección de ecosistemas, la promoción de prácticas agroecológicas, la adaptación al cambio climático y conservación de la biodiversidad. Este principio de la RRI habla de un desarrollo sostenible y sustentable, se establece la necesidad de un enfoque territorial que garantice el desarrollo socio-ambiental.

La puesta en práctica eficaz de estos principios rectores supone un reto complicado que demanda determinación política, inversión continua, cambios culturales, implicación de múltiples actores y flexibilidad institucional. El triunfo estará sujeto a la habilidad para incorporar estos principios de forma sistémica, superando visiones fragmentadas y reconociendo la multidimensionalidad del progreso rural (Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET en el municipio de Morales (Cauca) Opinión Pública, s. f.)

La unión entre los Principios Rectores de la Reforma Rural Integral y los Municipios PDET constituye un hito en la interpretación del progreso rural en Colombia. Si los principios definen el marco conceptual y regulatorio para la transformación del campo, los PDET se

establecen como la herramienta operativa que concreta estas aspiraciones en zonas específicas. Esta integración no es casual, sino el producto de un intenso proceso de identificación de las complejidades rurales. Cada principio, ya sea de cambio estructural, eliminación de desigualdades, implicación de los ciudadanos o sostenibilidad ambiental, halla en los PDET su instrumento de aplicación práctica. Los municipios PDET se convierten así en laboratorios de paz, espacios donde la teoría del Acuerdo se transforma en acción concreta, donde las comunidades dejan de ser objeto de intervención para convertirse en sujetos activos de su propio desarrollo. La metodología PDET no solo aplica los principios, sino que los reinterpreta desde la especificidad de cada territorio, generando un modelo de intervención que rompe con las tradicionales lógicas verticales y homogéneas de planificación rural.

Los PDET emergen como un instrumento central para materializar los principios de la RRI en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza y el abandono estatal. Estos programas representan una apuesta innovadora para la transformación estructural del campo colombiano, constituyéndose en una herramienta de implementación del Acuerdo de Paz que busca intervenir de manera integral y participativa los territorios rurales más vulnerables y generar procesos que sea sostenibles y sustentables con el paso del tiempo.

El origen de los PDET se encuentra directamente vinculado al punto uno del Acuerdo de Paz, específicamente en la estrategia de Reforma Rural Integral. Su creación responde a la necesidad de atender de manera diferenciada los territorios más golpeados por la violencia, la desigualdad y el abandono histórico. La selección de los 170 municipios PDET se realizó mediante un proceso que consideró múltiples variables como intensidad del conflicto armado, niveles de pobreza, debilidad institucional y presencia histórica de economías ilegales. Esta delimitación permitió establecer los 7 pilares sobre los cuales trabajan los PDET son: 1-

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, 2- infraestructura y adecuación de tierras 3- Salud, 4- Educación rural y primera infancia, 5- Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, 6- Reactivación Económica y producción agropecuaria, 7- Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, y Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

El proceso de elaboración de los PDET se transformó por tanto en un proceso de participación profunda, desafiando los convencionales modelos de planificación vertical y excluyente y propiciando procesos de planeación participativa a partir de la democratización de las instituciones y de la apertura participativa para las comunidades. Esta metodología implicó la participación de más de 200.000 personas en 16 subregiones del país, quienes, a través de reuniones comunitarias, grupos de trabajo y asambleas locales, establecieron sus propias perspectivas de desarrollo territorial (González Correa, 2019)

Los fundamentos de la Reforma Rural Integral hallan su principal instrumento de ejecución en los PDET, uniendo diversas dimensiones del progreso rural. La estructuración del campo se concretiza mediante herramientas como los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), documentos elaborados en conjunto que constituyen las pautas para la intervención en el territorio.

El principio de reducción de las disparidades entre lo rural y lo urbano se manifiesta en los PDET a través de una estrategia de inversión diferencial. Los municipios elegidos son atendidos con prioridad, con el objetivo de superar los déficits históricos en infraestructura, servicios fundamentales, conectividad y oportunidades económicas. La inversión PDET se distingue por su orientación territorial, teniendo en cuenta las especificidades de cada subregión y sus habitantes.

La identificación de las comunidades rurales como agentes de transformación en los PDET se representa en su participación, por medio de esta se definen las prioridades a implementar, el acompañamiento de las comunidades en las obras (su ejecución y mantenimiento) y las veedurías ciudadanas. “La participación impulsa la asociatividad solidaria y vigorizan la democracia local” (Gobierno nacional de Colombia, 2016, p. 23). La elaboración colaborativa de los planes requiere que las comunidades sean las encargadas de reconocer sus necesidades, potencialidades y estrategias de crecimiento. Este fundamento se materializa en entidades como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y las Mesas Territoriales de Participación.

Se hace totalmente perceptible el enfoque territorial en la estructura de los PDET. Cada programa comprende la variedad de las regiones, sus métodos de producción, particularidades culturales y dinámicas sociales particulares. La planificación no se ajusta a patrones uniformes, sino que se ajusta a las especificidades de cada situación subregional y municipal. La implicación de los ciudadanos se convierte en el pilar fundamental de la metodología PDET. Además de ser un mero mecanismo de consulta, simboliza un proceso de fortalecimiento comunitario en el que las comunidades se identifican como protagonistas esenciales de su propio crecimiento. Las reuniones comunitarias, las mesas de trabajo y los sistemas de monitoreo aseguran una implicación activa y constante (Herrera & López-Martínez, 2022)

La equidad de género encuentra en los PDET un espacio fundamental de materialización. La metodología estableció criterios específicos para garantizar la participación de mujeres rurales, jóvenes y comunidades étnicas. Se implementaron estrategias como cuotas de participación, espacios de formación diferencial y líneas de acción específicas para reducir brechas de género en el desarrollo rural.

La sostenibilidad ambiental se integra en los PDET mediante líneas de acción específicas relacionadas con la gestión territorial, la protección de ecosistemas y la promoción de economías sostenibles. Los planes contemplan estrategias de conservación, restauración ecológica y promoción de prácticas productivas respetuosas con el medio ambiente. Se comprende en lo profundo del acuerdo de paz que la gestión ambiental trasciende a lo político, a lo cultural a lo económico y en este sentido se crean y fortalecen estructuras culturales alrededor de sistemas ecológicos que en muchos casos definen formas de actuar de reconocerse de las comunidades, este tipo de acciones desde lo colectivo son lo que al final permite a la RRI consolidar procesos de paz estables y duraderos.

La implementación de los PDET ha enfrentado múltiples desafíos. Las limitaciones presupuestales, los cambios en la voluntad política, las resistencias institucionales y las dinámicas de violencia territorial han complejizado su desarrollo. Sin embargo, representan un avance significativo en la construcción de una nueva institucionalidad rural más participativa e incluyente, los PDET son de largo aliento, están diseñados para garantizar construcciones colectivas de reconocimiento social y esto implica ejercicios de construcción ciudadana profundos que requieren la presencia del Estado como garante de desarrollo y potencializador de libertades.

Los PDET no deben interpretarse como un simple programa de desarrollo rural, sino como un esfuerzo de transformación que aspira a cambiar las estructuras históricas de exclusión y marginalidad. Su importancia se basa en su habilidad para fusionar diversas dimensiones del desarrollo: económica, social, política, cultural y medioambiental. La dimensión financiera de los PDET se manifiesta en tácticas de crecimiento productivo, legalización de la propiedad rural, adaptación de terrenos, infraestructura para la comercialización y creación de capacidades. El

objetivo es superar el modelo de economía extractivista y sustituirlo por uno que aprecie el potencial endógeno de las regiones.

La dimensión social abarca la eliminación de desigualdades en educación, salud, vivienda, suministro de agua y saneamiento fundamental. Los PDET son una estrategia de inclusión social que tiene como objetivo asegurar condiciones fundamentales de bienestar para las comunidades rurales que históricamente han sido marginadas. La dimensión política se concreta en los procesos de participación, en la consolidación de la organización y creación de habilidades para la comunicación con el Estado. Los PDET tienen como objetivo fortalecer a las comunidades rurales como actores políticos con la capacidad de influir en su propio progreso.

El aspecto cultural comprende la variedad étnica, rural y territorial de Colombia. Los PDET incluyen tácticas de protección cultural, valoración de conocimientos tradicionales y fomento de identidades territoriales, muy unidos como lo vimos en líneas anteriores al aspecto ambiental que incorpora tácticas de preservación, recuperación ecológica, adaptación al cambio climático y fomento de economías sustentables. El objetivo es superar la convencional división entre el desarrollo y la conservación (Gobierno nacional de Colombia, 2016).

Tolima SurEl análisis de la puesta en marcha de los PDET en el Tolima Sur simboliza un proceso intrincado de cambio territorial, recurre a presentar como esta región con unas conexiones territoriales importantes puede ser en clave de desarrollo y garante de proceso de paz estables y duraderos, todos los PDET sin duda alguna representan un compromiso con la reconstrucción del entramado social, en la creación de condiciones de paz y en la modificación estructural de las zonas rurales. Pero de forma particular el del Tolima Sur requiere además una reconfiguración en el antecedente de violencia que tiene, en el antecedente de abandono del Estado y como se verá más adelante este PDET es una clara demostración de cómo años de

ausencia de reformas rurales ocasionaron años de atraso en infraestructura, de tal forma que se hacen difíciles las construcciones de tejidos sociales.

Los descubrimientos muestran una realidad multidimensional, en la que conviven progresos importantes y restricciones estructurales. La transformación rural no se limita a la puesta en marcha de un programa, sino que demanda un entendimiento completo de las dinámicas territoriales, la identificación de los individuos rurales y la creación de condiciones propicias para un desarrollo completo.

El PDET de Tolima Sur bien puede ser entendido como un laboratorio de paz, como un lugar de ensayo social en el que se desarrollan nuevas formas de vínculo entre el Estado y las comunidades rurales, pero como laboratorio está pensado en procesos de avance, ya que no generar procesos de inversión para lograr la RRI significa ampliaciones de brechas y la reproducción de estructuras violentas que han sido muy marcadas en esta región. Su importancia no se basa únicamente en los resultados a corto plazo, sino en la habilidad para impulsar procesos de cambio cultural, político y social.

Los análisis realizados permiten identificar que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto tiene una serie de bases y fundamentos que son insumo indispensable para la RRI, de forma particular asistimos a un proceso de diseño de desarrollo territorial que intenta superar los planteamientos únicos de distribución de la tierra y se piensa como un mecanismo que integra el territorio, las comunidades y las diferentes formas de encuentro de estas últimas. No se puede decir que alguno de los fundamentos sea más importante que el otro porque en procesos de desarrollo territorial no existe una sola faceta o énfasis que no sea transversal o convergente, obstante podemos identificar como referentes importantes de: el enfoque territorial, la participación, el reconocimiento de otras formas de integración social, política y económica y la

búsqueda quizá más planificada de encontrar formas para reducir la brecha entre lo rural y lo urbano.

Estas bases y fundamentos dan sentido a postulados como la gobernanza, la gobernabilidad, los presupuestos participativos, la descentralización real efectiva y eficiente y otros que son fundamento en los PDET. Hablamos por tanto de una nueva postura que por lo menos en el papel se presenta como una forma de reorganizar ideas centralistas que de seguirse desarrollando van a continuar afectando escenarios como la pobreza y la pobreza externa y que pueden además ser el escenario perfecto para tener zonas en donde el conflicto se perpetua en el tiempo.

Este primer abordaje es crucial porque es el marco de referencia sobre el cual se presentarán los siguientes resultados, aborda el verdadero sentido de lo que está postulado en los documentos con la realidad, además de permitir un proceso de análisis frente los vacíos, limitaciones y alcances del PDET del Tolima Sur.

Resultado 2. Inversiones y Programas en el PDET Tolima Sur y su Coherencia con la Reforma Rural Integral.

Una vez se han establecido los puntos centrales del acuerdo de paz y la forma como los PDET son dispositivos operacionales para llegar a la RRI, es necesario realizar un análisis de las acciones que se inscriben en el enfoque de desarrollo territorial, desarrollo y gobernanza para el PDET del Tolima Sur.

Los PDET de forma general han sido definidos 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” (Gobierno nacional de Colombia, 2016, p. 11), se han establecido como escenarios de enfoque territorial que han sido golpeados por la violencia, el abandono

estatal y la pobreza. Lo anterior implica que, su énfasis en desarrollo con enfoque territorial es necesario para definir cuáles son los tipos de inversiones que se requieren realizar.

Los PDET se inscriben en la totalidad de los 6 puntos del acuerdo de paz, pero encuentran su génesis en el punto número uno del acuerdo que se refiere a la reforma rural integral y a partir de la idea de desarrollo (abordada en el marco teórico) estos PDET establecen 8 pilares para su gestión y fortalecimiento del enfoque de desarrollo rural, estos pilares son entonces los puntos de inversión y de desarrollo de políticas públicas.

Para efectos de esta investigación abordaremos los 8 pilares en dos categorías:

Inversión de infraestructura / innovación: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo. Infraestructura y adecuación de tierras. Reactivación económica y producción agropecuaria.

Inversión social: Salud Rural. Educación rural y primera infancia. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. Reconciliación, convivencia y construcción de paz. Reconciliación, convivencia y construcción de paz

Es necesario aclarar que, producto de la ausencia de reformas agrarias en Colombia, las inversiones de los PDET parten de una necesidad de diagnóstico demográfico que no están necesariamente establecidas en censos anteriores (recordemos además que esta región tiene una ruralidad dispersa), por lo anterior y acorde a las fuentes primarias consultadas no existe una caracterización de cada uno de los pilares en el documento fundante de planes de acción para la transformación regional que es la hoja de ruta de los PDET.

No obstante, si es claro que la región Tolima Sur ha avanzado por ejemplo en inversiones de infraestructura o innovación ubicándose en la sexta posición en lo que refiere a la formalización y acceso a las tierras, no obstante el análisis no debe centrarse en el número de las

tierras o de las hectáreas, podría centrarse más bien en que la región no tiene un peso significativo cuando se compara con las 16 subregiones, la participación en inversión social y en inversión de infraestructura no supera el 3% de peso de la región en el total nacional. Esto la ubica, por ejemplo, en términos de inversiones para la restitución de tierras en el puesto 10 de un total de 16 regiones.

Es evidente que, existen programas e inversiones en infraestructura e innovación que avanzan lentamente por las propias condiciones, tales como de los bancos de tierras y de la entrega de tierras por parte de particulares. Sin embargo, otras inversiones que no dependen necesariamente de un título o del restablecimiento del derecho a la propiedad, no avanzan de forma significativa tal es el caso de la inversión en educación media que no alcanza ni siquiera el 40% de cobertura “la cobertura neta de educación media presentó una cobertura de 38,0%, un nivel bajo en relación con la cobertura total y la cobertura en otros niveles” (Agencia de renovación del territorio, s. f.).

En lo que refiere a la reactivación económica y la producción agropecuaria se presenta una alerta con la cantidad de créditos otorgados a pequeños productores, situación que se relaciona por ejemplo con la ausencia de títulos de propiedad. En este sentido las inversiones disminuyeron no solo por el número de créditos, sino por el valor de los créditos que por ejemplo del año 2021 al 2022 disminuyeron en 6,2% frente a los valores solicitados.

En el marco teórico hacíamos referencia a la pobreza de renta y a la pobreza de capacidades, en el caso del pilar 7: Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se presenta pobreza de renta ya que la región presentó casos de “muertes por desnutrición en niños y niñas menores de cinco años, una cifra promedio de 6,5 por cada 100.000 niños y niñas nacidos vivos en esta subregión PDET” (Agencia de renovación del territorio, s. f.).

Frente a indicadores económicos la metodología de cierre de brechas del departamento nacional de planeación deja ver que existen en la subregión brechas de conectividad y brechas de desarrollo económico que hasta el año 2022 se ubican en el 40%, después de 6 años de formulación de los PDET.

Tabla 5

Brechas TIC y desarrollo económico

Municipio	TIC	Desarrollo Económico
Ataco	71,1%	53.1%
Chaparral	51.8%	58.0%
Planadas	67.5%	44.7%
Rioblanco	65.3%	45.2%

Fuente. Agencia de renovación del territorio, 2022, p. 10

Los procesos de inversión del PDET se han enfocado en mejorar lo que llamamos inversión de infraestructura o innovación que incluye acceso a tierras, legalización de títulos, conexión territorial, acceso a escenarios de productividad, conectividad TIC, entre otros. En este sentido, para el 2022 la subregión tenía un total de 186 proyectos de los cuales solamente el 20% estaban en estado terminado, curiosamente los informes para este periodo refieren que ese 20% finalizado no corresponde a proceso de restitución de derechos de propiedad o entrega de tierras, ya que se enmarcan en diagnósticos de indicadores demográficos y en la planeación para el mejoramiento de la malla vial.

Esto implica que lo que tiene que ver con inversión en infraestructura o innovación, hasta el año 2022 sigue siendo un proyecto sin finalizar, lo que está acorde con los procesos de entregas de tierras que son en parte el talón de Aquiles del punto número uno del acuerdo de paz.

Volviendo a la inversión para el periodo 2018 - 2022, los proyectos finalizados se encuentran en sectores como la educación, el transporte y la agricultura y el desarrollo rural desde procesos de tecnificación o innovación.

Figura 4

Inversiones finalizadas PDET Tolima Sur 2018 - 2022

TRANSPORTE	AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	EDUCACIÓN
<p>16 km de vía terciaria mejorada por \$ 6.347 millones por OCAD- PAZ</p> <p>31 proyectos para la construcción y mejoramiento de vías terciarias por \$ 3.524 millones por Obras PDET -ART</p>	<p>2 proyectos para el establecimiento de Limón Tahiti \$ 1.055 millones por Proyectos Productivos</p> <p>2 proyectos para el fortalecimiento técnico y socioempresarial de familias cafeteras por \$4.431 millones por Proyectos Productivos</p>	<p>599 sedes educativas dotadas por \$4.359 millones por Obras por impuestos</p> <p>4 sedes educativas mejoradas por \$613 millones por Obras PDET - ART</p>

Fuente. Agencia de renovación del territorio, s. f.

Aunque no es objeto único de estudio de este trabajo de investigación, hay algo que llama la atención, y es que en los informes consultado no se hace referencia a la inversión o a la relación entre inversión y participación, lo cual puede comenzar a dejar interrogantes acerca de los procesos participativos, no porque no existan sino porque no se hacen evidentes y esto puede dificultar la lectura de avance frente a un punto clave de la reformar rural integral.

Como análisis desde el marco teórico propuesto, es claro que los pilares de los PDET buscan generar procesos de desarrollo que consoliden libertades para los ciudadanos, así mismo es claro que la forma en la que se presentan los avances y las oportunidades de mejora se piensan desde enfoques de desarrollo territorial, en donde la superación de indicadores como la pobreza no se trazan solamente en términos de poder adquisitivo y requieren de la articulación de

diferentes agencias y actores que se formulan y establecen desde escenarios de gobernanza y de descentralización.

De forma particular, cada uno de los municipios que conforman la subregión presenta en su rendición de cuentas algunos proyectos y políticas enmarcados en la reforma rural integral. En el anexo 1 se pueden validar aquellas políticas y programas que los municipios resaltan como los más importantes. Frente a los informes de gestión es necesario mencionar que, en la página de la función pública estos informes se encuentran solo desde el 2020, lo anterior puede considerarse genera un sesgo en el análisis frente a los proyectos que las administraciones establecen como los más importantes, lo anterior ya que no se cuenta con información con la cual se pueda comparar el tipo de énfasis para cada pilar para años anteriores.

Así mismo, es importante destacar que no hay uniformidad frente a los años en los que las alcaldías presentan los informes, es decir existen alcaldías como RioBlanco que no presentan información para el 2020 y Chaparral que no presenta información 2021 ni 2022. La crítica a esta ausencia de información está enmarcada en que la información debe ser transparente desde el nivel local que es en donde se enfocan los PDET.

Después de analizar los programas que cada una de las alcaldías han desarrollado es necesario indicar que, aunque están unidas a los pilares de los PDET y diferenciadas para cada uno de ellas, solamente hasta el año 2022 se comienzan a ver programas relacionados con la construcción de tejido social, con la entrega de títulos que busca la formalización de la tierra, es evidente que los programas que se desarrollan desde el año 2022 son apenas el comienzo de un proceso de creación de infraestructura, que les permitirá de alguna forma consolidar espacios para el desarrollo en donde se comience un trabajo de reducción de la pobreza, de la desigualdad y del desarrollo desde el enfoque de desarrollo rural.

Existe una coherencia con la reforma rural integral, pero en un estado casi que de diagnóstico de lo que se tiene y con base en este diagnóstico se desarrollan determinados programas que en su gran mayoría no requieren de la participación de los ciudadanos, porque no existe aún en los años analizados una construcción cultural de lo colectivo.

Teniendo presente los principios de la reforma rural integral, las políticas y programas antes analizados y descritos pueden articularse a los siguientes principios:

Bienestar y bien vivir: teniendo presente que para el desarrollo de este principio se requiere una infraestructura apropiada.

Priorización: los programas analizados dan prioridad a situaciones que generan desigualdad y que no permiten el desarrollo adecuado de enfoque de desarrollo territorial como: la salud, las vías y algo que es trascendental y que es transversal en varias de las alcaldías y es la autosuficiencia alimentaria.

Integralidad: es conducente con el análisis de los programas ya que se atacan diversas estructuras que en teoría en un futuro deberían garantizar la calidad de vida en diferentes frentes para los ciudadanos, quizá en este momento de análisis es difícil verlas integradas, pero cada programa de alguna forma se articula con las necesidades de estos escenarios territoriales rurales.

Presencia del Estado: Cada uno de los programas descritos como prioritarios en cada una de las administraciones, requiere de recursos y de presencia de instituciones estatales, dando sentido al enfoque de desarrollo territorial en donde la descentralización requiere realmente ser un proceso de construcción de institucionalidad a partir de las particularidades

En lo que refiere a los planes nacionales para la reforma rural integral no se puede evidenciar un avance significativo en los años para los cuales se encuentra información, frente a la forma como estos se postulan en el acuerdo de paz. Podríamos decir que, existen algunos programas que dan una primera pincelada a estos planes, específicamente en lo que tiene que ver

con infraestructura física. Pero abordar en estos años de análisis los planes nacionales que refieren por ejemplo la profundidad de modelos de educación rural, la mejora en las viviendas o los estímulos a la producción agropecuaria no es posible, ya que en la revisión documental realizada no se trabaja con los indicadores que se han establecido para el punto número uno del acuerdo.

Todo lo dicho con anterioridad refleja primero que, las zonas rurales que estamos analizando tienen un claro atraso en infraestructura producto del conflicto, de la ausencia del Estado, de la falta de representaciones políticas propias de la región, esto lleva a pensar que parte de la implementación de acuerdo de paz está basada en unos primeros años de desarrollo en infraestructura, lo que puede llevarnos a considerar que los modelos de desarrollo rural que estamos generando en esta reforma están basados en algo que es un problema estructural y es la capacidad y el desarrollo de estructuras físicas e institucionales que se puedan sostenerse en el tiempo y que sea a partir de estas que se consoliden ejercicios de construcción ciudadana con enfoque de calidad de vida.

Finalmente, no podemos negar que existen inversiones y programas públicos en el marco de la reforma rural integral, pero estas no pueden ser entendidas como aquellas que desarrollan a profundidad y gestionan procesos reales de consolidación de la reforma, el ejemplo del PDET del Tolima Sur refleja que durante estos años apenas estamos comenzando con el desarrollo de estructuras más físicas que simbólicas, apenas estamos generando las condiciones para en un futuro hablar de calidad de vida desde enfoques de desarrollo territorial.

Resultado 3. Lineamientos Estructurales para Fortalecer las Oportunidades del PDET del Tolima Sur

En el apartado anterior se validaron algunos de los programas e inversiones más importantes que se han desarrollado en el PDET Tolima Sur, hemos validado que la

implementación de estos escenarios ha estado concentrada en el desarrollo de infraestructura física e institucional que es necesaria para desarrollar los pilares del punto uno del acuerdo de paz en donde los PDET son ruta de gestión para la consolidación de la reforma rural integral. Al realizar la consulta de las fuentes de información que entregan de forma pública y abierta cada una de las organizaciones se puede validar la existencia de un atraso primero histórico y segundo un atraso frente al avance del PDET, estos atrasos son convergentes a lo político, institucional, jurídico, cultural, social, económico, ambiental etc., y responden a la ausencia de una reforma rural que por lo menos intentara reconocer la particularidad de determinados territorios, no obstante, la anterior afirmación no puede descontextualizarse del escenario de violencia en la que estuvo sumergida la zona durante varios años en el conflicto armado.

Estos atrasos estructurales son también la casusa y la consecuencia de tener programas e inversiones que en estos seis años se han tenido que enfocar en construir una agenda pública para disminuir las brechas en infraestructura, lo que de entrada no permite ver acciones de trabajo puntual con la comunidad donde se puedan validar escenarios de disminución de las brechas de pobreza, de exclusión de tecnificación rural, etc., establecida en los indicadores de resultados.

Triangulación de la Información

La triangulación de la información documental permite identificar tres aristas. La primera de ellas es que existe claramente un atraso en la subregión, dicho atraso, aunque se ha enfatizado en la infraestructura, también tiene que ver con atrasos en indicadores demográficos por lo menos al momento del comienzo de la gestión de la subregión. Esto ha desembocado en la necesidad de generar programas para la caracterización de indicadores demográficos y para el desarrollo de infraestructura física e institucional.

Una segunda arista tiene que ver con el tipo de información que se tiene frente a la gestión realizada por las administraciones locales y por los consolidados nacionales, esta arista

tiene dos puntos importantes, el primero evidencia la existencia de instituciones a nivel nacional que apoyan y direccionan (desde el orden nacional) inversiones y programas, esta institucionalidad podríamos decir es robusta o por lo menos está consolidada en instituciones que ya existían y que tenían actividades relacionadas con el agro, con el campo y con la ruralidad. Así mismo se han creado estrategias desde el orden nacional que presentar en “tiempo real” avances en los PDET, proyectos productivos, entregas de tierras, devolución de derechos de propiedad etc. Desde lo nacional se apoyan los procesos locales por ejemplo con la actuación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con la Agencia de Renovación del Territorio, el Departamento Nacional de Planeación, la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura etc.

Es de resaltar que, esta institucionalidad de orden nacional tiene información “actualizada” y quizá lo que más resalta es que por medio de las instituciones nacionales se puede validar un avance en la construcción de indicadores demográficos y se pueden validar unas primeras luces de un trabajo mucho más cercano con la comunidad. No obstante, al ser una política de orden nacional centraliza algunos resultados que no se encuentran bien engranados con los informes locales, lo cual de entrada puede desdibujar la naturaleza de los PDET, en el orden municipal.

Con relación a lo anterior, es necesario abordar una de las mayores críticas que se realiza a la consolidación de programas e inversiones en los PDET y que se refleja para el caso de estudio en una afirmación que se encuentra en la mayoría de los informes de las alcaldías de la subregión y es la falta de financiación que llevó al

Estancamiento de la implementación del Programa de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en municipio, pues desde años anteriores, los avances de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) se han ralentizado primero a causa de la pandemia y segundo por una

posible desfinanciación del convenio de ANT (Agencia Nacional de Tierras) con el operador OIM (Organización Mundial para las Migraciones) (Alcaldía Municipal de Ataco, 2020, p. 6).

Un segundo punto de esta arista es la institucionalidad local, tenemos claro que la reforma rural integral habla desde la consolidación de procesos conjuntos entre lo nacional y lo local, pero si nuestro punto de atención es aquella realidad más cercana a la subregión la gestión que reportan las alcaldías locales es vital para abordar cuales son esos lineamientos o líneas de acción en donde necesitamos optimizar la implementación de los pilares PDET.

En un primer momento la revisión documental da cuenta de informes que se presentan en la ficha creada desde el orden nacional para la rendición de cuentas, en este informe las administraciones deben resaltar el proyecto más importante de cada uno de los pilares, este es el insumo principal que nos ha permitido establecer que en su mayoría lo que se realizó por parte de las administraciones fueron procesos de diagnóstico y programas de inversión para el desarrollo de infraestructura. Pero a diferencia del nivel nacional en los informes de gestión de las administraciones locales, no se resaltan indicadores cuantitativos más allá por ejemplo de los que refieren a la construcción o restructuración de vías.

La historia que nos cuentan esta segunda arista no se cuenta de la misma forma, no existe una uniformidad en la información entre el orden nacional y el orden local, si bien la información es cierta el potencial de los PDET es local y por lo tanto su evidencia debería estar centrada en lo local, porque de lo contrario podemos juzgar que tipo de procesos de descentralización realmente estamos haciendo alrededor del empoderamiento de las subregiones PDET, lo que de entrada para procesos de investigación académica permite poner en la discusión la centralidad no solo de los recursos sino de la información.

Finalmente, la tercera arista de nuestro proceso de triangulación de la revisión documental es la que nos lleva a establecer que además de la desconexión o el atraso rural de la

subregión y de la forma centralizada en la que se presenta la información, no es clara la forma como los indicadores trasados para el avance hacia una RRI se evidencian, existen varios factores que pueden ser responsables de la forma en la que se presenta la información, por ejemplo, la desfinanciación, la ausencia de voluntad política (en algunos casos) para asignar recursos, la ausencia de reportes oficiales, etc.

Esto, evidentemente, genera que sea muy difícil establecer cuál es realmente el avance, porque cada pilar tiene varios indicadores de seguimiento, pero la información no se presenta en función de dar respuesta a estos indicadores y es difícil en el proceso de lectura para

dar cuenta de los indicadores que existen de forma diferenciada. Quizá uno de los análisis que puede ser más recurrente es que antes de dar respuesta a estos indicadores se debe trabajar en el cierre de las brechas que existían en estas zonas y por tanto antes de cualquier avance porcentual, no obstante, existen un total de 202 indicadores para los 8 pilares de los PDET más 8 indicadores que se refieren a los resultados de los planes nacionales para la reforma rural integral.

De los 208 indicadores que existen ni las rendiciones de cuentas de las alcaldías, ni los informes generales que se presentan a nivel nacional dan cuenta de ellos, el documento oficial que da cuenta de los indicadores es el informe de seguimiento a la implementación de los PDET de la agencia de renovación del territorio, aquí nuevamente la información esta centralizada y además no da cuenta de los indicadores.

De lo dicho anteriormente, podemos entonces establecer que los lineamientos estructurales que son necesarios fortalecer para generar avances y cumplimiento en los indicadores son los siguientes (aclarando que no son los únicos, pero son los que de alguna forma ayudan a cerrar las brechas que hemos identificado y permiten en el mediano plazo ver resultados cuantificables y de impacto)

Pobreza Multidimensional

Este lineamiento es fundamental, porque ya se señalaba en el marco teórico que la pobreza no está definida solo por el poder adquisitivo y en este sentido disminuir los índices de pobreza multidimensional aborda los 8 pilares del PDET Tolima Sur, según datos de la Unidad de protección rural Agropecuaria “el 22.0% de la población rural del Tolima se encontraba en pobreza extrema para el año 2022, en comparación con el 5.4 de pobreza extrema que se ubica en las áreas rurales” (Mojica Floérez, s. f., p. 6) . Referente al PDET Tolima Sur se mantiene este resultado ya que se menciona que para año 2023 “la pobreza multidimensional fue del 33.5 la cual se encuentra por encima del resultado PDET en 6,4 p.p”(Agencia de renovación del territorio, 2022, p. 7)

Es necesario consolidar las estrategias de infraestructura física e institucional para garantizar la atención de cada una de las dimensiones de los ciudadanos y favorecer espacios de desarrollo con enfoques territoriales y diferenciales.

Fortalecimiento Institucional y del Tejido Social.

La consolidación institucional desde escenarios de descentralización es necesaria para generar índices de evaluación positivos en la medición de desempeño municipal, es muy complicado tener una cifra exacta del momento justo donde se puede comenzar a tener la percepción de una institucionalidad fuerte, lo anterior teniendo presente que en su mayoría los municipios han reportado en sus proyectos más importantes aquellos que en todos los pilares tienen referencia con el establecimiento de una institucionalidad que es nula. Al final, el fortalecimiento de la institucionalidad se traduce en confianza para los ciudadanos y en procesos de respaldos para las actuaciones de las administraciones pública.

El Desempeño municipal de la subregión PDET Tolima Sur para el año 2021 se estableció en 45.3%, en términos comparativos con otras subregiones PDET el desempeño municipal se mantiene, pero no logra superar el 50% que solo es alcanzado para el año 2021 por 4 subregiones.

El fortalecimiento institucional como lineamiento de actuación requiere que se modifiquen los porcentajes de confianza en las instituciones de la subregión, para ello los resultados y la gestión que se hace desde las instituciones es vital, porque hasta la fecha la confianza en las instituciones de gobierno no mejora, sumado a esto es necesario comenzar con la construcción de un tejido social en donde se reconozcan como integrantes de una comunidad y consoliden procesos de creación culturales, porque hasta el momento el porcentaje de desconfianza está en niveles mayores al 90% “instituciones de justicia (93%), Gobierno Nacional (92,4%), Defensoría del Pueblo (92%) y Gobernación Nacional (91%)”(Agencia de renovación del territorio, 2022, p. 17)

En este punto, es vital que se consoliden los procesos de ordenamiento territorial que están formulados en todas las rendiciones de cuentas, porque estos procesos son la hoja de ruta para organizar el territorio y la comunidad alrededor de este.

Disminución / Aumento en la Concentración de la Tierra.

El índice Gini de concentración de la tierra ubican al departamento del Tolima con un índice de 0.89 para el año 2023. Esto puede ser una consecuencia de los programas e inversiones con focos centrados en la infraestructura y no en procesos profundos de la RRI. Es decir, no se está siendo contradictorio en el argumento del fortalecimiento institucional, pero avanzar en otro tipo de programas también es prioritario, el lineamiento por lo tanto debe ser comenzar a fortalecer lo que refiere a programas desde lo nacional, que consoliden estrategias para reducir el

índice de concentración de la tierra. En este punto, desde lo nacional es vital el banco de tierras y otras estrategias de planeación alrededor de este tema.

La regulación de la tenencia de la tierra genera procesos de desarrollo sostenibles y fortalece los vínculos y la institucionalidad jurídica; adicionalmente, estos procesos que garantizan la tenencia de la tierra deben estar unidos a procesos productivos y a programas de desarrollo rural de orden nacional e internacional, la importancia de fortalecer este lineamiento radica en que la puesta en práctica de este mecanismo está descendiendo en la subregión “el número de hectáreas formalizadas y adjudicadas en la subregión de Sur del Tolima fue de 4,425 hectáreas. El año que más se formalizaron y adjudicaron hectáreas fue 2018 con 3,351 hectáreas, mientras que en el 2022 se adjudicaron 36 hectáreas”(Agencia de renovación del territorio, 2022, p. 8)

Así mismo, para fortalecer este lineamiento es necesario revisar la brecha la formalización de títulos de propiedad que en parte es producida por la norma nacional ya que el

Diseño institucional que contiene normas jurídicas sobre propiedad agraria no busca la distribución de la tierra, por el contrario, incentiva o permite la concentración de esta. Además, en materia de propiedad agraria, la Constitución, a pesar de su sesgo garantista y de haber cambiado un sinnúmero de estructuras sociales y políticas, en el tema de propiedad de la tierra conservó la estructura decimonónica y liberal clásica de los derechos de propiedad regulados en el Código Civil. (Huertas et al., s. f., p. 127).

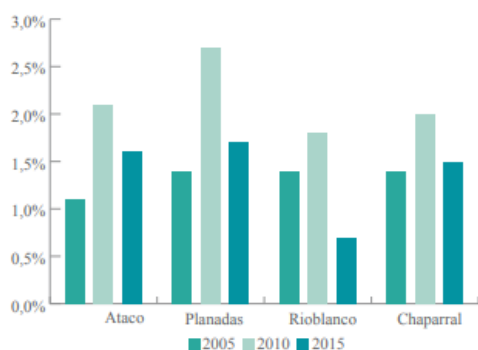
Inversión y Programas de Crédito.

El cuarto lineamiento que se debe fortalecer, y está relacionado con la inversión y programas de créditos para el desarrollo rural, este tiene mucha relación con los derechos de propiedad y disminución de la concentración de la tierra, no obstante, es necesario resaltar que este es un sesgo que se ha mantenido en el tiempo inclusive antes de la subregiones PDET, un estudio realizado por el Banco de la República y por Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) analizó la inclusión financiera de los municipios del sur del

Tolima antes del acuerdo de paz y encontró que para el año 2015 el desembolso de los créditos otorgados en los municipios del sur del Tolima ya venían desacelerándose en comparación con el año 2010.

Figura 5

Porcentaje del total de desembolsos



Fuente. Cano et al., 2017, p. 47

La desaceleración se ha sostenido aun con el establecimiento de la zona PDET del Tolima Sur tal y como se mencionó en el hallazgo dos, ya que no sólo se presenta una disminución en los créditos, sino también en el valor otorgado.

Financiación Institucional

Unidos a los lineamientos anteriores, es necesario que desde el nivel nacional se fomente la financiación a los PDET, ya que los recursos para el desarrollo de inversiones y programas se ha desacelerado en su ejecución y entrega, según el idepaz “persiste el rezago de la financiación para implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). De los \$4,67 billones que se deberían estar ejecutando al año, en promedio anualmente se ha invertido el 17,9%” (Fundación ideas para la Paz, 2024)

La financiación de los PDET esta centralizada en el orden nacional, en donde no se ha particularizado en gasto de cada subregión acorde con sus necesidades, lo anterior implica entonces que, si es desde el orden nacional que se manejan los recursos para el desarrollo de

programas e inversiones en el PDET, es incierta la forma como se está particularizando cada subregión teniendo presente que las mismas aún están realizando su diagnóstico de variables demográficas, económicas, sociales y ambientales. Se requiere en este proceso pensar en la posibilidad de descentralizar la ejecución de los recursos, lo cual evidentemente implica todo un sistema de control que se debe diseñar con la participación de los órdenes municipales.

Conclusiones y Recomendaciones

Los PDET como instrumento de gestión de la RRI tienen un potencial desde el reconocimiento de la ruralidad como gestora de desarrollo. De forma adicional, tal y como se plantea en el acuerdo de paz, los PDET también estaban enfocados en el empoderamiento de determinados espacios territoriales con miras a la innovación, al cierre de brechas tecnológicas y a la garantía de procesos de paz con intenciones de no repetición, desde el nivel central la organización de las subregiones PDET se enfocó en aquellas regiones que padecieron el conflicto interno y a causa de esto tienen años de brechas que desde el acuerdo de paz no se pueden cerrar si no se entrega la administración de sus indicadores y de sus aspectos de desarrollo a cada uno de los niveles municipales.

Hasta este punto el acuerdo establece entonces 8 pilares que deben ser guía y hoja de ruta para la consolidación y desarrollo de las subregiones PDET, el primer gran obstáculo radica en que estos 8 pilares se manifestaron y promulgaron en función de un desarrollo casi que inmediato y de muy corto plazo, sin tener presente que en su mayoría las brechas de estas subregiones tenían su origen la falta de información de sus propios diagnósticos demográficos, sociales, ambientales, económicos, etc. Lo anterior ha llevado a las organizaciones municipales a tener que centrar en estos años su gestión a complementar sus diagnósticos para poder particularizar sus acciones.

Un segundo obstáculo tiene que ver con la financiación de los PDET, que para el caso del PDET Tolima Sur, se evidencia en sus informes de gestión, en donde se manifiesta que no ha existido una financiación constante para este tipo de programas, lo cual ha dificultado por ejemplo la legalización de tierras o el desarrollo de un número mayor de proyectos para el desarrollo de la comunidad. Críticas a nivel nacional recibe la financiación de los PDET, una de ellas es la relacionada con la centralización de los recursos y la segunda profundiza en procesos

de doble contabilidad, en donde se analiza que el sistema general de participaciones que se incluye como uno de los montos de financiación

No constituye una fuente de recursos, pues a partir de la Constitución de 1991 estos dineros están garantizados con una destinación específica para financiar la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico en los departamentos y municipios del país. Es decir, con Acuerdo o sin Acuerdo de Paz, estos recursos deben llegar a todos los entes territoriales del país por mandato constitucional y legal. Contabilizarlos como recursos orientados a la construcción de paz, representa un error técnico de doble contabilidad que pretende ocultar el bajo esfuerzo fiscal del Gobierno Nacional para financiar la implementación de lo acordado (Mora Cortés, 2020, p. 3)

La centralización de la información es otro de los desafíos que se deben afrontar por las administraciones locales, el foco debe estar centrado en el desarrollo municipal y no en la gestión desde lo nacional, se requiere la descentralización de los recursos y en el caso del PDET Tolima Sur se requiere también la descentralización de la información, deben ser las administraciones de esta subregión las que por lo menos tengan la posibilidad de hacer una veeduría que puedan hacer pública, por ejemplo, los recursos que se les administren y que esto dé nacimiento al reporte de los indicadores planteados. Así mismo, en el caso del PDET Tolima Sur es necesario que se descentralice la información y se le entregue la responsabilidad a la subregión, los informes de gestión deben tener la información completa y no solo reportar aquel programa más importante (como es la instrucción desde el gobierno nacional en este momento).

Se reconoce que, desde los PDET los 8 pilares de actuación contienen de forma detallada la información que se debe demostrar, pero de forma particular en el PDET Tolima Sur se hace necesario que realmente se evidencien estos indicadores, se reconoce que son más de 200, pero la ausencia de estos en los informes totales da cuenta de la falta de apropiación del modelo de la RRI. Se requiere que desde el PDET Tolima Sur se consolide el enfoque territorial, con el cual se planteó metodológicamente el acuerdo de paz, entregando el protagonismo a los territorios y

validando desde el fortalecimiento institucional descentralizado y que los PDET realmente respondan a las necesidades de cada subregión, de lo contrario continuar con la centralización de estos lineamientos:

Supone el abordaje de las realidades de los territorios y la construcción de paz territorial condicionada bajo lógicas institucionales del orden central. Estas son de carácter exógeno y están alejadas del entendimiento de las dinámicas y necesidades de cada territorio priorizado, generando una afectación muy marcada en el proceso de construcción de paz territorial (García Giraldo, 2020)

La implementación de escenarios que realmente permitan medir los impactos de los programas en inversiones del PDET Tolima Sur, requiere acelerar el proceso de construcción de infraestructura física e institucional, lo cual está estrechamente ligado a la financiación del PDET, por lo anterior resulta vital un ejercicios de veedurías de actores nacionales e internacionales que manifieste de forma continua y transparente cuál es realmente el avance en cada uno de los pilares frente a la gestión presupuestal. Estos procesos de veedurías requieren también que, desde el orden local se fortalezca la participación ciudadana, la cual es fundamental para la transformación rural que se promulga desde la reforma rural estructural. Estos procesos de participación ciudadana también dependen de voluntades políticas que permitan crear realmente procesos de descentralización, en donde la gobernanza guíe los procesos de participación a escenarios de concertación y no simplemente de información y divulgación.

Referencias Bibliográficas

- Agencia de renovación del territorio. (2023). *Sur del Tolima*. <https://bapp.com.co/wp-content/uploads/2023/03/1.03.4001.pdf>
- Agencia de renovación del territorio. (2022). *Serie de documentos regionales Tolima Sur*.
- Alcaldía de Planadas. (2022). *Informes de gestión 2020 -2021 -2022*. <https://www.planadas-tolima.gov.co/control/rendicion-de-cuentas-pdet-2020>
- Alcaldía Municipal de Ataco. (2020). *Informe de gestión 2020-2021-2022*.
https://planadastolima.micolombiadigital.gov.co/sites/planadastolima/content/files/000566/28262_rendicion-de-cuentas-pdet-20222.pdf
- Alcaldía Municipal de Chaparral. (2020). *Informe de gestión 2020*.
- Alcaldía Municipal de Rioblanco Tolima. (2021). *Informe de gestión 2021 -2022*.
<https://www.rioblanco-tolima.gov.co/noticias/informe-rendicion-de-cuentas-pdet-2022-rioblanco-tolima>
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure (Santiago)*, 30(90), 27-40.
https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245798293.boisier__descentralizacion_0.pdf
- Cano, C. G., Cuadros-Sierra, P., & Estrada, D. (2017). *Inclusión financiera rural: El caso del sur del Tolima*. [https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2018-03/Inclusin_financiera_rural_el_caso_del_sur_del_Tolima%20\(1\)_0.pdf](https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2018-03/Inclusin_financiera_rural_el_caso_del_sur_del_Tolima%20(1)_0.pdf)
- CEPAL. (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3ca376cf-edd4-4815-b392-b2a1f80ae05a/content>

CEPALSTAT. Bases de datos Publicaciones Estadísticas. (s. f.). *Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica.*

https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3328&area_id=927&lang=es

Consejo de Seguridad Naciones Unidas. (2018). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia Informe del Secretario General.*

[/https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1845595.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1845595.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). *Terridata.* <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/comparaciones>

Fernández, J., Fernández, M. I., & Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe..

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8a34171e-fe47-468f-aff-3404b329ad1f/content>

Figueroa-Torres, Y., Pérez-Bello, N., Villamarín -Monroy, S. M., & Rincón-Pérez, C. L. (2018).

Antecedentes, realidades y retos de los programas nacionales para la Reforma Rural Integral. *Ciencia y Agricultura*, 15(1), 101-110.

<https://www.redalyc.org/journal/5600/560063465001/560063465001.pdf>

Fundación ideas para la Paz. (2024). *Ocho años de la firma del Acuerdo de Paz: avances y*

rezagos de la implementación. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-11/ocho-anos-de-la-firma-del-acuerdo-de-paz-avances-y-rezagos-de-la-implementacion>

Gac Jiménez, D., Flores Cáceres, D., & Thezá Manríquez, M. (2017). Reformas agrarias en

América Latina y Chile: Lecciones aprendidas sobre la controversia de la propiedad de la

tierra. *Polis (Santiago)*, 16(47).

https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682017000200005

García Giraldo, J. P. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: Avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133).

<https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3720/3411>

Gobierno nacional de Colombia. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0

González Correa, L. J. (2019). El papel de la Justicia Restaurativa en la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Universitas Estudiantes*, 20, 95-110.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7438584>

Herrera, L. K. D., & López-Martínez, M. (2022). Negociar y acordar la paz con las FARC-EP: Un estado del arte descriptivo desde las investigaciones para la paz. *Izquierdas*, 51, Article 51. <https://cyberleninka.ru/article/n/negociar-y-acordar-la-paz-con-las-farc-ep-un-estado-del-arte-descriptivo-desde-las-investigaciones-para-la-paz>

Herrera Racionero, P., & Lizcano Fernández, E. (2012). *Apuntes sobre metodología y técnicas cualitativas aplicadas a la investigación socioambiental*. 6.

<https://riunet.upv.es/bitstreams/e3367b7b-e3b3-4484-9dc5-2ddcf35c9113/download>

Huertas, R. del P. P., Parada Hernández, M. M., & Zuleta Ríos, S. (s. f.). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjã-vu hacia la concentración y el despojo: Un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Estudios Socio-Jurídicos*, 123-

166.

<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/esj16.1.2014.03/2379>

Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET en el municipio de Morales (Cauca) | Opinión Pública. (s. f.). Recuperado 1 de diciembre de 2024, de <https://revistas.cun.edu.co/index.php/opinionpublica/article/view/965/745>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). *Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia.* https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC_Territorios_Dig.pdf

Kay, C. (2003). Estructura agraria y violencia rural en América Latina. *Sociologías*, 10, 220-248. <https://www.scielo.br/j/soc/a/vvzqtpgTpcdk5fZTLPxyVxG/?format=pdf&lang=es>

Kay, C. (2009). Reflexiones sobre desarrollo rural y estrategias de desarrollo: Exploración de sinergias, erradicación de pobreza. *Debate agrario*, 1-29. <https://repub.eur.nl/pub/38932>

Machado C., A. (2000). ¿Reforma agraria o reforma rural? *Análisis Político*, 40, 82-96. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79798/70848>

Mojica Flórez, J. (s. f.). *Tolima. Documento regional.*

Montenegro Martínez, G., Gómez Rúa, N. E., & Ramos Castañeda, J. A. (2016). Cuestiones problemáticas de la reforma rural integral en los acuerdos de La Habana. *Revista CES Derecho*, 7(2). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2145-77192016000200001

Montoya Henao, D. C. (2019). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI). Análisis desde una perspectiva ambiental.* <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/76484/DianaMontoya.2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Mora Cortés, A. F. (2020). *El financiamiento de los programas de desarrollo con enfoque territorial; Simulación, impactos e inconsistencias*. <https://www.cepdipo-co.org/18-el-financiamiento-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-simulacion-impactos-e-inconsistencias/>
- Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Sector rural y desarrollo local en América Latina y el Caribe*. <https://www.ilo.org/es/node/3226>
- Pachón Ariza, F. A. (2022). Distribución de la propiedad rural en Colombia en el siglo XXI. *Revista de Economía e Sociología Rural*, 60(4).
<https://www.revistasober.org/article/10.1590/1806-9479.2021.242402/pdf/resr-60-4-e242402.pdf>
- Ramírez Sarmiento, D. M. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos*, 61, 73-96.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672021000200073
- Rodríguez, A., & Meneses, J. (2011). *Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural*. https://www.researchgate.net/profile/Adrian-Rodriguez-6/publication/267232309_Transformaciones_rurales_en_America_Latina_y_sus_relaciones_con_la_poblacion_rural/links/56b4e21c08ae44bb33055fd9/Transformaciones-rurales-en-America-Latina-y-sus-relaciones-con-la-poblacion-rural.pdf
- Rodríguez, Y. (2022). *Ordenamiento Territorial y Formalización de la Propiedad Rural en el Marco del Acuerdo Final de Paz suscrito por la Guerrilla de las FARC – E.P y el Gobierno Colombiano en el año 2016*. <https://repository.usta.edu.co/items/15b84f57-107b-48f5-b72e-7d36909b3e71>

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta Argentina.

https://indigenasdelperu.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/09/desarrollo_y_libertad_-_amartya_sen.pdf

Trujillo Cueto, I. P. (2014). Reformas agrarias en Colombia: Experiencias desalentadoras y una nueva iniciativa en el marco de los Acuerdos de Paz en la Habana. *Ensayos de*

*Economía*2, 24(45). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/50431/50933>

Apéndices

Apéndice A

Programas Públicos Planadas 2020-2021-2022

	Planadas
2020	<p>Pilar 1: Formular y articular POMCAS</p> <p>Pilar 2: Construcción de infraestructura vial</p> <p>Pilar 3: Dotación de ambulancias básicas</p> <p>Pilar 4: Dotar de equipos tecnológicos adecuados y conectividad permanente gratuita y de calidad en todas las sedes de las instituciones educativas rurales</p> <p>Pilar 5: Construcción de baterías sanitarias</p> <p>Pilar 6: Fortalecimiento a los productores con servicios de extensión agropecuaria</p> <p>Pilar 7: Primer Mercado Campesino Virtual</p> <p>Pilar 8: Escuela de liderazgo para promover la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización</p>
2021	<p>Pilar 1: Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional</p> <p>Pilar 2: puente vehicular y obras complementarias</p> <p>Pilar 3: Tecnología biomédicas que permita garantizar la calidad de prestación de servicios para el hospital</p> <p>Pilar 4: Infraestructura para la convivencia y el deporte en Planadas</p> <p>Pilar 5: Fortalecimiento de alternativas para la adaptación y mitigación del cambio climático a través de la instalación de estufas Ecoeficientes</p> <p>Pilar 6: Construcción de infraestructura productiva que garantice la soberanía / seguridad alimentaria</p>

	<p>Pilar 7: implementación de una intervención integral dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento</p> <p>Pilar 8: Construcción del Centro Integral de Reconciliación Convivencia y Construcción de paz</p>
2022	<p>Pilar 1: Entrega de un total de 115 títulos</p> <p>Pilar 2: Construcción de electrificación rural</p> <p>Pilar 3: Estudios y diseños del hospital centro</p> <p>Pilar 4: Aulas Amigas</p> <p>Pilar 5: Capacitación informal en campañas medio ambientales</p> <p>Pilar 6: Construcción de un Centro de formación regional de calidad de café diferenciado para la subregión del sur de Tolima</p> <p>Pilar 7: Mercados campesinos</p> <p>Pilar 8: Formulación de Proyecto construcción casa de la cultura</p>

Fuente. Alcaldía de Planadas, 2022

Apéndice B

Programas Públicos RioBlanco 2021-2022

	RioBlanco
2021	<p>Pilar 1: Revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio Rioblanco, Tolima</p> <p>Pilar 2: Mejoramiento de infraestructura vial tramo chaparral -rioblanco, departamento de Tolima</p> <p>Pilar 3: Adquisición de un vehículo en apoyo a la gestión del servicio de salud extramural</p> <p>Pilar 4: Dotación de mobiliario escolar para todas las instituciones educativas oficiales del municipio de Rioblanco departamento del Tolima</p> <p>Pilar 5: Construcción de unidades sanitarias en la zona Rural del municipio de rioblanco del departamento del Tolima</p> <p>Pilar 6: Almacenamiento y conservación de forrajes como estrategia nutricional para épocas críticas en sistemas productivos ganaderos bovinos</p> <p>Pilar 7: Implementación de una intervención integral Dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento</p> <p>Pilar 8: Construcción del centro integral de reconciliación convivencia y construcción de paz - CIRCCP de Rioblanco en el departamento del Tolima</p>
2022	<p>Pilar 1: Revisión General del Esquema de Ordenamiento Territorial</p> <p>Pilar 2: Mejoramiento de la infraestructura vial terciaria en Rioblanco</p> <p>Pilar 3: Adquirir transporte de apoyo para el equipo interdisciplinario que realiza labores extramurales</p>

	<p>Pilar 4: Dotación de mobiliario escolar para todas las instituciones educativas oficiales del municipio</p> <p>Pilar 5: Convocatoria vivienda social para el campo - Ministerio de Vivienda: 42 viviendas en Rioblanco</p> <p>Pilar 6: Mejoramiento de la genética en 13 bovinos y 47 porcinos</p> <p>Pilar 7: Implementación de una intervención integral dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento forzado</p> <p>Pilar 8: Construcción del centro integral de reconciliación convivencia y construcción de paz</p>
--	--

Fuente. Alcaldía Municipal de Rioblanco Tolima, 2021

*Apéndice C**Programas Públicos Chaparral 2020*

	Chaparral
2020	<p>Pilar 1: Elaborar los documentos y estudios técnicos necesarios para la revisión general por vencimiento de la vigencia de largo plazo del PBOT de Chaparral</p> <p>Pilar 2: Construcción de placa huella y obras de arte en la vía</p> <p>Pilar 3: Construcción del Hospital San Juan Bautista del Municipio de Chaparral</p> <p>Pilar 4: Dotación de mobiliario escolar fase 1 para todas las instituciones educativas</p> <p>Pilar 5: Construcción de 816 unidades en la zona rural del municipio de chaparral del departamento del Tolima</p> <p>Pilar 6: Huertas Caceras para atender 257 familias área Urbana y Rural.</p> <p>Pilar 7: Fomento a la producción de alimentos de auto consumo para la seguridad Alimentaria</p> <p>Pilar 8: Construcción de infraestructura para un centro de reconciliación y convivencia para las poblaciones LGTBI, población Afro, Población Victima y Población Indígena</p>

Fuente. Alcaldía Municipal de Chaparral, 2020

Apéndice D

Programas Públicos Ataco. 2020-2021-2022

	Ataco
2020	<p>Pilar 1: Apoyo para la implementación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográfica</p> <p>Pilar 2: Apertura de vías</p> <p>Pilar 3: Adquisición de una unidad móvil médico - odontológica</p> <p>Pilar 4: Dotación de computadores para mejorar la calidad educativa en el municipio de Planadas</p> <p>Pilar 5: Construcción de 175 baterías sanitarias</p> <p>Pilar 6: Fortalecimiento a los productores con servicios de extensión agropecuaria</p> <p>Pilar 7: Primer Mercado Campesino Virtual</p> <p>Pilar 8: Escuela de liderazgo para promover la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización</p>
2021	<p>Pilar 1: Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional</p> <p>Pilar 2: Construcción de puente vehicular y obras complementarias en la vía</p> <p>Pilar 3: Dotación de tecnología biomédicas</p> <p>Pilar 4: Sacúdete al parque infraestructura para la convivencia y el deporte</p> <p>Pilar 5: Implementación y/o fortalecimiento de alternativas para la adaptación y mitigación del cambio climático a través de la instalación de estufas Ecoeficientes y Hornillas Paneleras</p> <p>Pilar 6: Construcción de infraestructura productiva que garantice la soberanía / seguridad alimentaria y la comercialización de productos</p>

	<p>Pilar 7: Implementación de una intervención integral Dirigida a los hogares rurales víctimas De desplazamiento</p> <p>Pilar 8: Construcción del Centro Integral de Reconciliación Convivencia y Construcción de paz</p>
2022	<p>Pilar 1: N/A</p> <p>Pilar 2: Construcción de electrificación rural</p> <p>Pilar 3: Estudios y diseños del hospital centro</p> <p>Pilar 4: Aulas Amigas</p> <p>Pilar 5: Capacitación informal en campañas medio ambientales</p> <p>Pilar 6: Construcción de un Centro de formación regional de calidad de café diferenciado para la subregión del sur de Tolima</p> <p>Pilar 7: Mercados campesinos</p> <p>Pilar 8: Formulación de Proyecto construcción casa de la cultura</p>

Fuente. Alcaldía Municipal de Ataco, 2020