

Incorporación de los jóvenes rurales en los Planes de Desarrollo de Iván Duque y Gustavo Petro: un análisis desde la perspectiva del Acuerdo de Paz de La Habana

Heiber Yessyd Linares González

Director

Angiolo Bolaños Vásquez

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Gobierno, Política Pública y Desarrollo Territorial

2026

Agradecimientos

Gratitud infinita a Dios que ha conducido mi vida con desbordada generosidad ¡gracias por tanto! A mis padres todo mi amor y respeto, sus vidas han sido mi ejemplo y motivación, en ellas he cimentado mis más profundas convicciones, por ustedes recobro fuerzas para dar una milla más cuando estas se hacen escasas.

A la Universidad Abierta y a Distancia UNAD agradezco tener a bien implementar la modalidad virtual como alternativa para que miles de jóvenes tengamos la oportunidad de acceder a la educación superior, en ese mismo sentido, a mi tutora Alexandra Carolina Pérez Jiménez, por su acompañamiento constante, disposición y valiosa asesoría durante todo este proceso, difícilmente hubiera logrado este objetivo sin su apoyo.

Finalmente, agradezco a mis amigos, a cada persona que de una u otra manera hizo parte de este viaje que hoy llega a buen puerto.

Dedicatoria

A mi hija, esto es para ti con todo mi amor; quiero que el resplandor de tu luz sea tan abundante que ilumine la vida de los demás. Nunca te rindas, todo es posible si tienes amor y a Dios en tu corazón.

Mi abrazo a cada campesino de este país, espero con humildad que mi luz los ilumine un poco.

Resumen

Esta investigación analiza los Planes de Desarrollo (PND) de los gobiernos de Iván Duque (2018-2022) y de Gustavo Petro (2022-2026), con el propósito de comparar las estrategias, programas y proyectos orientados a generar oportunidades para la integración de los jóvenes rurales en las dinámicas productivas en los procesos de toma de decisiones en sus territorios. El análisis se realiza bajo un enfoque cualitativo, con un alcance analítico-descriptivo, utilizando como técnica la revisión documental. Para ello, se toman como referencia principal los documentos oficiales del Estado, junto con investigaciones académicas que abordan el punto uno del Acuerdo de Paz de La Habana. Las conclusiones permiten evidenciar la relación entre los lineamientos de la Reforma Rural Integral así como su impacto en la formulación de los PND, tanto en lo que respecta a la transformación estructural del campo como en la generación de condiciones de bienestar para la juventud rural, desde una perspectiva territorial y de justicia social. Así, el documento presenta un ejercicio interpretativo sobre los dos Planes de Desarrollo, a la luz de las oportunidades brindadas a los jóvenes del campo a través de mecanismos de participación como en programas institucionales, con miras a garantizar un entorno de bienestar, paz y equidad.

Palabras clave: Planes de Desarrollo, jóvenes rurales, Acuerdo de Paz, construcción de paz, justicia social.

Abstract

This research aims to compare in the Development Plans (PND) of the governments of Iván Duque (2018-2022) and Gustavo Petro (2022-2026), the strategies, programs and projects that generate opportunities for the integration of the rural youth in productive dynamics and in decision-making about territories as mechanisms for building peace and strengthening social justice. Within the framework of a qualitative paradigm with an analytical-descriptive scope, the information collected under the documentary review technique is presented, taking official State documents as a base reference, as well as research and academic documents that have focused their interest on what established in point one of the Havana Peace Agreement. The conclusions allow us to establish a relationship between the approaches of the Comprehensive Rural Reform and its impact on the formulation of the PND, not only for the structural transformation of the countryside, but also to achieve the well-being conditions of young people, from the perspective of a territorial that promotes social justice. In this way, the research presents an analysis of the Development Plans of both presidential periods from the perspective of the opportunity provided to rural youth, through participation tools and programs, considering within the objectives to guarantee a state of well-being, peace and social justice.

Keywords: Development Plans, Rural Youth, Peace Agreement, Peace Construction, Social Justice.

Tabla de Contenido

Introducción	11
Planteamiento del Problema y Pregunta de Investigación.....	13
Objetivos.....	15
Objetivo General.....	15
Objetivos Específicos.....	15
Justificación	16
Metodología	18
Enfoque y Tipo de Investigación	18
Estrategia de Análisis Comparado	19
Análisis de Contenido	19
Procedimiento de Codificación y Construcción del Diccionario de Códigos.....	21
Triangulación Documental y Criterios de Selección de Fuentes Externas.....	24
Fuentes Externas Seleccionadas para la Triangulación - Listado Verificable	27
Técnicas e Instrumentos.....	28
Delimitación del Análisis Comparado (2018–2025) y Selección de Políticas Públicas.....	31
Información Necesaria	34
Políticas/Programas Seleccionados para el Análisis Comparado (2018–2025).....	34
Marco de Implementación y Lectura de Gobernanza	34
Criterio de Selección Territorial.....	36
Límites Metodológicos.....	36
Antecedentes Estado del Arte.....	38
Revisión de Antecedentes	38
El Impacto de una Reforma Rural.....	38
Oportunidades para los Jóvenes Rurales.....	44
Búsqueda de Paz y Justicia Social	45
Balance Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	46
Marco Teórico y Marco Analítico.....	49
Marco Analítico	49
Panorama de la Juventud Rural.....	50
El Acuerdo de Paz de La Habana	51

La Reforma Rural Integral	53
La Construcción de Paz y el Papel de los Jóvenes.....	54
Criterio de Capacidades y Brechas Históricas, Lectura desde Nussbaum y Maldonado	57
La Búsqueda de una Justicia Social para la Juventud Rural	58
La Importancia de la Educación en el Proceso de Integración de la Juventud Rural	60
Los Desafíos que Genera la Reforma para los Planes de Desarrollo	61
Barreras de Implementación de la RRI y Alcance Inferencial del Estudio	62
Presentación General de Resultados.....	65
Presentación de los Hallazgos de la Investigación.....	65
Mapa de Funcionamiento de la Política (Modelo Lógico).....	65
Visualizaciones Comparativas de Indicadores Territoriales (2018-2025)	66
Programas y Acciones de Incorporación de la Juventud Rural en los PND de Iván Duque y Gustavo Petro.....	70
Situación de los Jóvenes Rurales en el Territorio Colombiano	71
Criterio Recurrente de Análisis para Educación, Salud y Oportunidades, Lectura desde Nussbaum y Maldonado	75
Oportunidades para los Jóvenes en el Plan de Desarrollo de Iván Duque (2018-2022).....	76
Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Juventud	76
Educación y Salud.....	79
Lectura de Implementación y Gobernanza	81
Desarrollo Sostenible, Energías Renovables y Medio Ambiente	82
Lectura de Implementación y Gobernanza	83
Emprendimiento, Empleo y Participación Ciudadana	84
Lectura de Implementación y Gobernanza	85
Los Jóvenes en el Plan Nacional de Desarrollo de Gustavo Petro (2022-2026)	87
Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Juventud.....	90
Lectura desde Fraser	90
Educación y Salud para los Jóvenes	91
Desarrollo Sostenible, Energías Renovables y Medio Ambiente	93
Emprendimiento, Empleo y Participación Ciudadana	93
Conclusión	98

Análisis Comparado de los PND de Iván Duque y Gustavo Petro desde el Enfoque Territorial, la Paz y la Justicia Social.....	99
Caso 1. Renta Joven, Continuidad de Jóvenes en Acción	100
Caso 2. PDET–PATR como Instrumento Territorial de Implementación.....	101
Comparación de Resultados e Implicaciones Institucionales	102
Continuidades y Rupturas en el PND Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018-2022)	104
Arquitectura Institucional Rural y Efectos sobre la Inclusión de la Juventud Rural en el Gobierno de Iván Duque.....	109
Continuidades y Rupturas en el PND Colombia Potencia Mundial de la Vida (2022-2026). Arquitectura Institucional Rural y Efectos sobre la Inclusión de la Juventud Rural en el Gobierno de Gustavo Petro.....	115
Conclusión	116
Convergencias y Divergencias entre los PND de Iván Duque y Gustavo Petro y la Reforma Rural Integral	117
Punto Uno: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral.....	118
Apropiación de la Reforma Rural Integral en los Planes de Gobierno.....	120
Apropiación de la Reforma Rural Integral en el PND – Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018-2022).....	121
Apropiación de la Reforma Rural Integral en el PND – Colombia Potencia Mundial de la Vida (2022-2026).....	123
Convergencias y Divergencias del PND del Gobierno de Iván Duque con la Reforma Rural Integral para la Consolidación de un Ambiente de Paz y Justicia Social.....	125
Convergencias y Divergencias del PND del Gobierno de Gustavo Petro con la RRI para la Consolidación de un Ambiente de Paz y Justicia Social.....	128
Conclusión	132
Discusión.....	133
Justicia Social y Juventud Rural	133
Paz y RRI.....	135
Referencias bibliográficas.....	137

Lista de Figuras

Figura 1	<i>Mapa de Funcionamiento de la Política (Modelo Lógico) para Juventudes Rurales ..</i>	66
Figura 2	<i>Gráfica Comparativa 2018–2025 por Política y Territorio</i>	67
Figura 3	<i>Mapa de Calor Territorial por Indicador (2018–2025)</i>	68
Figura 4	<i>Síntesis Visual: Explícito vs. Implícito para Lectura Comparada</i>	69
Figura 5	<i>Políticas Públicas para los Jóvenes Rurales del País</i>	71
Figura 6	<i>Distribución de los Jóvenes del País en los Centros Urbanos y el Sector Rural</i>	73
Figura 7	<i>Censo Poblacional DANE 2018. Variable Educación de los jóvenes</i>	74
Figura 8	<i>Condiciones de Vida de la Juventud Rural en Colombia</i>	75
Figura 9	<i>Articulación Instrumentos de Planeación de la Política de Paz con Legalidad de Iván Duque</i>	107
Figura 10	<i>Acuerdo de Desarrollo Rural en la Descentralización</i>	108
Figura 11	<i>El Desarrollo Rural en los Pactos Regionales</i>	109
Figura 12	<i>Claves para Entender la Paz Total</i>	114
Figura 13	<i>Reforma Rural Integral</i>	119
Figura 14	<i>Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz</i>	126
Figura 15	<i>Presupuesto RRI</i>	127

Lista de Tablas

Tabla 1	<i>Fuentes Externas Seleccionadas para Triangulación (Evidencia Secundaria)</i>	28
Tabla 2	<i>Matriz de Triangulación y Análisis Comparado</i>	30
Tabla 3	<i>Matriz de Análisis de Contenido</i>	31
Tabla 4	<i>Decretos de Inserción Laboral para la Juventud en el PND Duque</i>	86
Tabla 5	<i>Síntesis de los Aportes PND de Gustavo Petro</i>	88
Tabla 6	<i>Matriz de Análisis de Contenido: PND Duque /PND Petro</i>	94
Tabla 7	<i>Cumplimiento Parcial de lo Pactado en la RRI</i>	131

Introducción

En Colombia la transición entre gobiernos suele generar discontinuidades en las políticas públicas, lo cual afecta especialmente a la juventud rural. Este documento analiza el papel del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en la inclusión de los jóvenes rurales, con énfasis en lo estipulado en el Acuerdo de Paz de 2016. Con esto se identifican avances así como limitaciones en los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro respecto a la integración de esta población en los procesos sociales, educativos y económicos de sus territorios.

La metodología de este estudio adopta un enfoque comparativo de políticas públicas orientado a contrastar estrategias, acciones y/o programas efectivamente implementados para jóvenes rurales en el periodo 2018–2025, más allá del enunciado programático de los Planes Nacionales de Desarrollo, por tanto la comparación se organiza alrededor de dos políticas y/o programas seleccionados (con evidencia verificable de ejecución y trazabilidad territorial) así mismo se analizan sus variaciones de diseño, instrumentos y resultados mediante documentos oficiales o reportes externos, articulando la lectura con los marcos de justicia social, paz, gobernanza e implementación.

El Plan Nacional de Desarrollo se concibe como un instrumento clave en cada gobierno, una hoja de ruta que busca orientar las acciones del Estado. Sin embargo, la falta de continuidad entre periodos presidenciales ha debilitado iniciativas con impacto positivo, lo que afecta de manera directa a los jóvenes en zonas rurales. Tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, se hizo evidente la necesidad de vincular a esta población a través de mecanismos de participación o acceso a oportunidades. Entre los ejes centrales figuran la formalización de la propiedad de la tierra, la sustitución de cultivos ilícitos, la garantía de condiciones para una vida digna. Durante el Gobierno de Iván Duque, el Conpes 4040 propuso fortalecer las trayectorias de vida juveniles,

mientras que la administración de Gustavo Petro ha dado prioridad a la salud mental y al bienestar integral. Aunque ambos planes incluyen propuestas dirigidas a los jóvenes rurales, persiste la duda sobre su coherencia con el Acuerdo de Paz y su verdadero impacto territorial.

Planteamiento del Problema y Pregunta de Investigación

Después de la firma del Pacto de La Habana en 2016, la implementación de los acuerdos de paz ha enfrentado diversos obstáculos relacionados con la voluntad del Estado así como la existencia de posturas críticas presentes en algunos sectores de la sociedad. Las reformas gubernamentales, las políticas públicas y la creación de programas destinados a la integración de los jóvenes rurales se reflejan en los Planes de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (2018-2022) “La Paz y el Cuidado de la Vida” (2022-2026).

Sin embargo, dada la disparidad en las posturas ideológicas de ambos presidentes, resulta relevante determinar si se observa continuidad o un impacto positivo en la juventud campesina o, por el contrario, si no se han tenido en cuenta las decisiones o recomendaciones de la Reforma Rural Integral establecida en el acuerdo de paz.

Han transcurrido siete años desde la firma del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), durante este periodo de transición, dos presidentes han asumido el mandato constitucional. Por lo tanto, resulta posible identificar, dentro de los Planes de Desarrollo, las acciones concretas que se han llevado a cabo con aquellas proyectadas para mejorar aspectos críticos como la educación, el respaldo al emprendimiento, la cualificación de competencias, la inserción laboral y la participación de los jóvenes campesinos.

Este análisis permite determinar si ha habido una omisión por parte del Estado en relación con la cobertura y la equidad, o si, por el contrario, se han ampliado las oportunidades en la distribución de recursos en un esfuerzo por lograr un ambiente de paz con una justicia social más amplia.

En el contexto de los avances en la implementación de los acuerdos, es esencial reconocer tanto los logros como los desafíos que dejó el gobierno de Iván Duque. Este

reconocimiento se debe centrar en la consolidación de programas o políticas destinadas al desarrollo rural, así como en la integración de los jóvenes rurales en la economía. Además, se destacan los esfuerzos en el fomento del emprendimiento y el acceso a la educación técnica o tecnológica.

Simultáneamente, se hace necesario visibilizar las propuestas destinadas a los jóvenes del campo presentes en el Plan de Desarrollo de Gustavo Petro. Este análisis no solo debe enfocarse en la transición y la continuidad o finalización de los programas, sino también en la integración de lo acordado en La Habana, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de este segmento poblacional.

Surge entonces la siguiente pregunta de investigación para orientar el proceso de indagación y recopilación de información: ¿de qué manera la incorporación de los jóvenes rurales en los Planes Nacionales de Desarrollo de Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-2026) se relaciona con los principios de justicia social así como la construcción de paz de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de La Habana, a partir del análisis de sus enfoques conceptuales, estrategias programáticas y puntos de convergencia y divergencia?

Objetivos

Objetivo General

Analizar la incorporación de los jóvenes rurales en los dos PND a partir de sus enfoques conceptuales, estrategias programáticas y relación con los principios de justicia social y paz de la RRI. Identificando sus enfoques conceptuales, estrategias programáticas en su relación con los principios de justicia social y construcción de paz contenidos en la Reforma Rural Integral del Acuerdo de La Habana.

Objetivos Específicos

Caracterizar políticas públicas y/o programas implementados dirigidos a jóvenes rurales en el periodo 2018–2025, a partir de su propósito, población objetivo, instrumentos, metas e indicadores oficiales y su vínculo explícito con compromisos de la Reforma Rural Integral.

Comparar dos políticas públicas implementadas dirigidas a jóvenes en contextos rurales entre 2018 y 2025. Renta Joven (antes Jóvenes en Acción) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET–PATR), a través de su diseño, focalización territorial junto con su desempeño a partir de indicadores verificables de desarrollo territorial.

Interpretar continuidades o rupturas y convergencias y/o divergencias entre la Reforma Rural Integral y los gobiernos 2018–2025, integrando evidencia secundaria (documentos oficiales o externos) en un marco conceptual de justicia social, paz, gobernanza e implementación para explicar hallazgos y límites.

Justificación

La construcción de la paz en Colombia, especialmente tras la firma del Acuerdo de La Habana en 2016, se convierte en un marco indispensable para comprender los procesos de integración de los jóvenes rurales. Esta investigación adquiere relevancia académica al centrarse en cómo los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) inciden en su calidad de vida y participación en el desarrollo regional.

Desde un enfoque semántico, la paz no se interpreta únicamente como la ausencia de conflicto armado, sino como un concepto positivo y transformador. Retomando la visión de Boulding (1992), la paz implica una serie de condiciones estructurales y culturales que promueven la equidad, el bienestar colectivo, el acceso justo a los recursos o el reconocimiento de identidades diversas. Este enfoque permite analizar los PND como herramientas que pueden o no contribuir a una cultura de paz, al incorporar políticas que incidan directamente en los estilos de vida, las oportunidades así como el sentido de pertenencia de la juventud rural.

Por tanto, esta investigación se justifica en tanto que permite identificar si los discursos o acciones de los gobiernos recientes reflejan una comprensión integral de la paz, si han logrado traducirla en programas concretos que garanticen inclusión, desarrollo y justicia social para la población joven del campo colombiano.

En estos aspectos es donde debe centrarse la integración de los jóvenes del campo, especialmente en un país como Colombia, donde persisten brechas históricas que afectan a la juventud rural en múltiples dimensiones: el acceso desigual a la educación, la limitada participación en procesos de planificación territorial y la insuficiencia de políticas públicas con enfoque diferencial y territorial.

Estas condiciones estructurales permiten comprender con mayor profundidad los desafíos

que enfrenta esta población en relación con los indicadores de desarrollo y bienestar.

Si bien la paz y la democracia suelen concebirse como ideales complementarios, no puede asumirse que una derive de manera natural de la otra. En contextos como el colombiano, donde persisten desigualdades estructurales junto a conflictos territoriales, la democracia por sí sola no garantiza entornos pacíficos. Así lo advierte Galtung (1997), al señalar que el funcionamiento formal de los sistemas democráticos no siempre se traduce en relaciones equitativas, ni internas ni externas. Por ello, para avanzar hacia una paz sostenible, es necesario que la democracia se fortalezca como mecanismo de transformación estructural y justicia. En este sentido, para la juventud rural no basta con la retórica de la paz: se requiere que el Estado garantice condiciones mínimas de dignidad, lo cual implica redistribuir capacidades u oportunidades en función de las necesidades territoriales, priorizando el acceso a educación, tierra, empleo, conectividad y participación efectiva.

Efectivamente, la Reforma Integral para el Campo propuesta en el Acuerdo de Paz tiene como objetivo consolidar alternativas integrales de atención, cobertura y bienestar para el sector rural, al asumir un compromiso concreto del Estado en términos de recursos y voluntad institucional para impulsar una transformación social significativa, en este sentido, una investigación que examine el grado de compromiso estatal junto con las garantías ofrecidas para la incorporación de los jóvenes que habitan en el campo, centrada en los ejes del reconocimiento, la participación así como la distribución, no solo permite comprender de forma más clara la aplicación del enfoque territorial, sino que también evidencia los principales desafíos que enfrentan los Planes de Desarrollo en la construcción de un camino real hacia la paz.

Metodología

Enfoque y Tipo de Investigación

La investigación es de naturaleza cualitativa con enfoque comparativo, apoyada en análisis documental y en el uso de indicadores secundarios como evidencia verificable, por tanto compara políticas/programas implementados para jóvenes rurales en el periodo 2018–2025, articulando hallazgos con marcos de justicia social, paz, gobernanza e implementación.

El enfoque de la investigación es descriptivo, asumiendo que dentro del paradigma cualitativo se analiza un fenómeno social, cultural o humano, sin posibilidad de intervenir o manipular las variables o la información identificada. En este caso, el enfoque permite obtener una comprensión profunda de una realidad sociopolítica del país, asociada con los jóvenes rurales y la cobertura que ofrece el estado a través de sus programas de extensión, no solo para generar reconocimiento, también oportunidad, transformación y cambio. En este caso, la interpretación de los datos corresponde a la información brindada en los Planes Nacionales de Desarrollo, a la luz de lo pactado en el punto uno del Acuerdo Final de Paz de la Habana (Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia – Ejército del Pueblo [FARC-EP], 2016), enfocado en La Reforma Rural Integral.

Así pues, en el enfoque descriptivo se buscan registrar y describir detalladamente los datos no estructurados que contribuyen en al análisis así como la comprensión a profundidad del fenómeno o situación estudiada. En el caso concreto de esta investigación, se identifican los programas y las acciones de incorporación de la población joven rural dentro en los Planes de Desarrollo, se describen las acciones de continuidad o ruptura que se reconocen en ambos documentos, rescatando el enfoque territorial para la construcción de la paz y la incorporación de los jóvenes rurales; finalmente, se discuten los puntos de convergencia o divergencia de los

Planes de Desarrollo a la luz de lo pactado para la construcción de la paz en el acuerdo de La Habana. De este modo, el enfoque permite dar cuenta de cada uno de los objetivos específicos.

Estrategia de Análisis Comparado

El análisis comparado se desarrolla en tres momentos articulados, primero, la reconstrucción del estado inicial de cada política a partir de su diseño, población objetivo, instrumentos, metas e indicadores oficiales, segundo, la observación de variaciones o tendencias entre 2018 y 2025 mediante indicadores verificables de escolaridad, empleabilidad, productividad y desarrollo tecnológico, tercero, la interpretación de esas variaciones en dos planos complementarios, el explícito, referido a lo declarado en los PND en los documentos de política, o el implícito, referido a brechas, efectos indirectos, sesgos de implementación o cuellos de botella institucionales inferidos a partir de reportes secundarios y trazabilidad territorial, de este modo la comparación no se reduce a describir programas, sino que permite examinar cómo cambia la política pública cuando se modifican prioridades de gobierno, arreglos institucionales con capacidades de implementación.

Análisis de Contenido

El análisis de contenido permite explicar fenómenos propios de las ciencias sociales y se utiliza para evidenciar realidades susceptibles de ser incorporadas a los procesos de comunicación humana, en este sentido Frutos (2008) establece que el análisis de contenido es una “herramienta esencial en la descripción ordenada de repertorios comunicativos y culturales” (p. 265), bajo esta comprensión los Planes Nacionales de Desarrollo se asumen como repertorios comunicativos del Estado porque constituyen la carta de navegación durante el periodo legislativo y al ser documentos públicos de acceso abierto ofrecen información susceptible de interpretación sistemática.

En esta línea, el análisis posibilita la decodificación de los mensajes expresados en dichos documentos desde diversas perspectivas, permitiendo pasar de la referencia textual a la identificación de patrones de sentido, énfasis programáticos, prioridades institucionales y marcos de interpretación asociados a juventud rural, paz, justicia social, gobernanza e implementación, así como la Reforma Rural Integral, con el propósito de construir inferencias analíticas sustentadas en unidades textuales verificables.

De acuerdo con Muñoz, et al. (2018), el análisis de contenido ha sido utilizado para identificar las características de los documentos, generar hipótesis u obtener conclusiones, lo cual resulta pertinente para este estudio en la medida en que el corpus documental permite comparar orientaciones de política o decisiones de diseño, así mismo fortalecer una comprensión más profunda sobre continuidades, rupturas, convergencias y divergencias, entre los PND y la RRI sin depender de fuentes primarias poblacionales.

Uno de los pioneros en el uso de esta técnica es Kassirjian (1977), quien la describe como una técnica objetiva sistemática que permite analizar el sentido de la comunicación, especialmente en disciplinas de la ciencia política, esta orientación es coherente con el propósito de leer los PND como dispositivos de política pública que expresan supuestos de gobernanza territorial y definiciones sobre población objetivo, instrumentos o prioridades, más allá de su función formal de planificación.

Una definición complementaria aplicable a este documento la entregan Moraima y Auxiliadora (2008), cuando afirman que el análisis de contenido, como medio para establecer las relaciones descriptivas que hace un investigador de un texto en específico, permite la interpretación así como la construcción de una teorización, este hecho se presenta a partir de la necesidad de interpretar documentos en el sentido de lo que se pretende comunicar, estableciendo

significados o relaciones entre las diferentes partes de la intención comunicativa, por ello en este estudio se orienta a relacionar enunciados programáticos con categorías conceptuales derivadas del marco teórico.

Existe una alternativa de análisis que discrimina elementos lingüísticos como palabras, frases, párrafos, títulos, secciones, temas, subtemas y símbolos, según Fernández (2002) este procedimiento también soporta un análisis en forma de variables, lo cual resulta útil para elevar la sistematicidad del estudio porque permite delimitar unidades de análisis comparables entre documentos, distinguir formulaciones declarativas de formulaciones prescriptivas, reducir ambigüedades interpretativas al clasificar fragmentos en categorías y subcategorías consistentes con los objetivos de investigación.

Esto deja en evidencia las múltiples posibilidades que presenta el análisis de contenido según la intención o la finalidad del investigador, en el marco de esta investigación se adopta como técnica central para organizar y analizar el corpus documental, asegurando un tránsito explícito entre texto, categorías analíticas y conclusiones, precisando que la validez de las inferencias depende de la claridad en la selección de unidades textuales de la consistencia en la codificación aplicada a lo largo del análisis.

Procedimiento de Codificación y Construcción del Diccionario de Códigos

El procedimiento de codificación se desarrolló de manera manual, sin *software* especializado, se apoyó en matrices de sistematización como herramienta interna de organización, con el fin de asegurar trazabilidad entre los fragmentos textuales del corpus, las categorías analíticas y las conclusiones.

La unidad de análisis adoptada fue el fragmento textual verificable, entendido como párrafo, enunciado programático, sección temática o subapartado del Plan Nacional de

Desarrollo, como unidad mínima se codificaron frases o enunciados cuando contenían una definición explícita de población objetivo, un instrumento de política, un criterio de priorización territorial o una formulación de meta.

La selección textual se realizó mediante reglas de inclusión y exclusión, se incluyeron únicamente fragmentos que hicieran referencia directa o funcional a juventud rural, ruralidad, enfoque territorial, participación, educación, salud, empleo, emprendimiento, paz, justicia social, implementación del Acuerdo Final o componentes equivalentes de la Reforma Rural Integral, se excluyeron fragmentos puramente retóricos sin relación con categorías del estudio o sin vinculación identificable con juventud rural o con el punto uno del Acuerdo.

La codificación se ejecutó en cuatro fases articuladas, la primera fase consistió en una lectura exploratoria del corpus para identificar los bloques temáticos recurrentes y registrar memos analíticos iniciales sobre continuidad, ruptura, convergencia o divergencia, la segunda fase correspondió a una codificación deductiva guiada por el marco teórico, la tercera fase incorporó codificación inductiva para registrar categorías emergentes no previstas en el diccionario inicial y la cuarta fase se orientó a depurar, unificar y estabilizar códigos para garantizar consistencia a lo largo de todo el análisis.

El diccionario de códigos deductivos se construyó a partir del marco teórico se organizó en familias de códigos, en la familia de justicia social se incluyeron redistribución, reconocimiento y participación siguiendo a Fraser (2000), en la familia de paz se incluyeron paz negativa y paz positiva, como ejes operativos, reconstrucción, reconciliación así como de resolución siguiendo a Galtung (1997), en la familia de capacidades se incorporó el criterio de Nussbaum y Maldonado (2009) para evaluar si una apuesta en educación, salud u oportunidades constituye capacidad territorial real o si permanece como oferta general sin anclaje rural, de

modo que cada mención programática en estos campos pudiera ser calificada bajo la lógica de compensación de desigualdades y reducción de brechas históricas.

Para asegurar comparabilidad entre documentos, el diccionario definió para cada código una regla de aplicación, en ese sentido redistribución se aplicó cuando el fragmento describía asignación de recursos, transferencias o inversión con orientación explícita a juventudes rurales o territorios priorizados, reconocimiento se aplicó cuando el texto nombraba diferencialidad rural, identidades territoriales o barreras específicas del campo, la participación se aplicó cuando el fragmento establecía mecanismos concretos de incidencia, decisión o control social, en el caso de paz positiva se aplicó cuando la formulación describía transformación de condiciones estructurales de acceso a derechos o capacidades materiales, mientras que paz negativa se aplicó cuando el énfasis se orientaba a control, estabilización o contención sin transformación estructural.

La codificación inductiva se utilizó para capturar patrones emergentes del corpus que no estaban plenamente contenidos en los códigos deductivos, se incorporaron como categorías emergentes, entre otras, enfoques de control territorial, estabilización por seguridad, asistencialismo, focalización difusa, tecnificación sin anclaje rural, desplazamiento de la implementación hacia responsabilidades subnacionales sin instrumentos verificables, estos códigos inductivos se estabilizaron cuando aparecieron de forma reiterada y aportaron capacidad explicativa para distinguir continuidades, rupturas, convergencias o divergencias.

El mecanismo de consistencia se garantizó mediante revisión iterativa, recodificación de fragmentos cuando se ajustaba una definición, registro de cambios en el diccionario en contraste transversal entre secciones equivalentes de ambos PND para mantener criterios uniformes, para reducir sesgo de codificación se aplicó el principio de trazabilidad, registrando para cada

fragmento la ubicación exacta en el documento, el código asignado, la categoría superior y una nota analítica breve que justifica la asignación.

Finalmente, la salida del proceso de codificación se consolidó en las matrices como evidencia metodológica, registrando documento, sección, unidad textual, códigos asignados, categoría analítica, vínculo con el objetivo correspondiente y observaciones, este procedimiento permite que el tránsito entre texto, interpretación conceptual en donde su conclusión sea replicable en términos de reglas, unidades y criterios de clasificación.

Triangulación Documental y Criterios de Selección de Fuentes Externas

La triangulación en esta investigación se entiende como un procedimiento metodológico orientado a contrastar, complementar y verificar la información derivada del corpus principal, con el fin de fortalecer la consistencia interpretativa del análisis sobre juventud rural, justicia social, paz y gobernanza en relación con la Reforma Rural Integral, en ese sentido la triangulación no se limita a comparar documentos oficiales entre sí, sino que integra fuentes externas que aportan evidencia indirecta sobre avances, limitaciones, énfasis y tensiones de implementación, lo cual permite reducir el riesgo de concluir únicamente a partir de la retórica programática de los Planes Nacionales de Desarrollo.

El corpus principal está conformado por los Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro por el Acuerdo Final con énfasis en la Reforma Rural Integral y la triangulación se fortalece al incorporar documentos de seguimiento, evaluación o monitoreo producidos por entidades con capacidad técnica o rol de observación, los cuales se seleccionan porque permiten identificar convergencias o divergencias entre lo formulado y lo reportado, sin sustituir el enfoque documental del estudio ni afirmar mediciones de campo propias.

Para la incorporación de fuentes externas se adoptan criterios de selección que aseguran pertinencia y comparabilidad, en ese sentido se priorizan documentos que, primero, tengan relación directa con implementación o seguimiento del Acuerdo Final (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016) o de componentes equivalentes a la RRI, segundo, incluyan información explícita sobre juventud rural o sobre territorios rurales donde la juventud es población objetivo, tercero, presenten resultados, hallazgos o alertas con trazabilidad metodológica, cuarto, provengan de entidades con legitimidad institucional o trayectoria verificable, quinto, sean documentos públicos accesibles para garantizar transparencia y replicabilidad.

Las fuentes externas se organizan en cuatro bloques para asegurar cobertura analítica sin dispersión, el primer bloque corresponde a informes de seguimiento del Acuerdo Final (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016) y de la implementación de la paz, donde se incorporan reportes que presenten avances o rezagos por componentes y territorios, que permitan identificar tensiones de gobernanza y capacidades institucionales, el segundo bloque corresponde a informes de derechos humanos y situación territorial, donde se incorporan reportes que señalen afectaciones diferenciales en zonas rurales, dinámicas de violencia, riesgos para líderes o comunidades, así como factores que inciden en la implementación de la RRI, el tercer bloque corresponde a documentos de sociedad civil y organizaciones con trabajo directo en juventudes rurales, donde se incluyen análisis sobre acceso a oportunidades, barreras estructurales, participación o condiciones de vida, el cuarto bloque corresponde a documentos de política interna o sectorial de ministerios o entidades con competencia rural, donde se integran lineamientos, planes, evaluaciones o reportes que permitan entender el vínculo entre la planeación nacional y la ejecución administrativa.

La triangulación se aplica en dos niveles y el primer nivel es de corroboración conceptual, en el cual se contrastan los enunciados programáticos de los PND con hallazgos externos para evaluar si las apuestas descritas se alinean con principios de justicia social y paz positiva o si se concentran en enfoques de control o estabilización, el segundo nivel es de corroboración operativa, en el cual se revisa si los instrumentos, metas y arreglos institucionales señalados en los PND encuentran correspondencia en reportes de implementación, avances presupuestales o indicadores asociados a la RRI, permitiendo distinguir entre orientación discursiva y trazabilidad ejecutable.

Para integrar estas fuentes externas en el análisis sin perder coherencia metodológica se incorporan como una categoría específica dentro de la matriz, registrando fuente, tipo de documento, periodo cubierto, territorio o enfoque, hallazgos principales y relación con las categorías analíticas del estudio, de esta manera los documentos trianguladores no reemplazan el corpus principal, sino que funcionan como evidencia complementaria que permite matizar inferencias, sustentar convergencias o divergencias y reducir sesgos derivados de analizar únicamente documentos de planeación.

Este procedimiento se articula con los objetivos de investigación, porque para el objetivo de continuidades y rupturas la triangulación ayuda a identificar si las diferencias ideológicas o de enfoque se expresan en patrones reconocibles de gobernanza territorial reportados por fuentes externas, para el objetivo de convergencias o divergencias la triangulación permite contrastar alineación entre los PND y la RRI con señales de implementación reportadas, en ambos casos se mantiene una cautela analítica en la medida en que la investigación no incorpora datos primarios producidos por el investigador, por lo tanto las conclusiones sobre implementación se formulan como interpretaciones documentales sustentadas en reportes públicos y no como medición

directa de impactos en población.

Finalmente, la triangulación documental fortalece el rigor del estudio al ampliar el horizonte de evidencia disponible sin alterar el diseño metodológico, permite que el análisis transite de la descripción programática a una lectura crítica de coherencia, viabilidad y gobernanza, conservando trazabilidad entre documentos oficiales, reportes externos o categorías del marco teórico que orientan la interpretación.

Fuentes Externas Seleccionadas para la Triangulación - Listado Verificable

En coherencia con los bloques definidos para la triangulación, este estudio materializa el procedimiento mediante la selección explícita de documentos externos públicos, verificables y con trazabilidad institucional, los cuales se integran como evidencia secundaria para la corroboración conceptual y operativa del análisis, sin modificar el diseño documental de la investigación, en consecuencia, estos documentos no reemplazan el corpus principal, sino que complementan la lectura de los Planes Nacionales de Desarrollo y del Acuerdo Final en el nivel de coherencia programática, gobernanza e implementación reportada.

Para asegurar orden y replicabilidad, las fuentes se codifican como EXT-01, EXT-02..., y se registran dentro de la matriz como soporte de triangulación para cada hallazgo, indicando si su uso es de corroboración conceptual (marcos, énfasis, sentido de política) o corroboración operativa (arreglos institucionales, capacidades, alertas, avances o rezagos reportados).

Tabla 1*Fuentes Externas Seleccionadas para Triangulación (Evidencia Secundaria)*

Código	Bloque de triangulación	Documento externo (institución)	Propósito dentro del análisis
EXT-01	Seguimiento a implementación del Acuerdo	Reportes de implementación del Acuerdo Final – Colombia (Kroc Institute / Peace Accords Matrix Barometer)	Contrastar lo formulado en PND y RRI con seguimiento técnico de avances/rezagos por componentes
EXT-02	Seguimiento a implementación del Acuerdo	Informes del Secretario General sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia (Consejo de Seguridad, reportes periódicos)	Verificar tensiones de implementación, enfoque territorial y consistencia institucional reportada oficialmente
EXT-03	Seguimiento territorial (PDET)	Informes regionales de verificación en territorios PDET (CINEP-CERAC, Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación)	Aportar evidencia secundaria territorial para corroboración operativa en zonas PDET
EXT-04	Derechos humanos y riesgos territoriales	Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia (OHCHR / Consejo de Derechos Humanos, documento oficial)	Corroborar contexto territorial, riesgos y condiciones estructurales que inciden en implementación y gobernanza
EXT-05	Derechos humanos y alertas territoriales	Sistema de Alertas Tempranas – Defensoría del Pueblo (alertas y reportes públicos)	Incorporar alertas y riesgos verificables que permiten matizar la viabilidad y condiciones de implementación
EXT-06	Sociedad civil / análisis rural-juvenil	Documento(s) de análisis sobre juventud rural y brechas territoriales (RIMISP u otra entidad de análisis rural)	Complementar el análisis del enfoque hacia juventudes rurales con evidencia secundaria y marco analítico territorial

Nota. Este listado constituye el conjunto mínimo de triangulación y su incorporación en el capítulo 4 se realiza vinculando cada hallazgo del análisis de contenido con al menos una fuente externa pertinente cuando el objetivo sea corroborar coherencia, tensiones o trazabilidad de implementación, manteniendo la cautela metodológica propia del diseño documental.

Técnicas e Instrumentos

En esta investigación, debido a su naturaleza documental y a su foco en el análisis comparado del diseño o coherencia de políticas públicas, los instrumentos de recolección no

corresponden a técnicas de levantamiento primario de información, sino al corpus documental seleccionado, integrado por los Planes Nacionales de Desarrollo 2018–2022 y 2022–2026, los documentos oficiales de las políticas públicas seleccionadas para jóvenes en contextos rurales, el Acuerdo Final con énfasis en la Reforma Rural Integral, los reportes institucionales y técnicos de seguimiento que aportan evidencia verificable sobre implementación o desempeño entre 2018 y 2025.

La técnica central de tratamiento de información es el análisis documental con análisis de contenido, aplicado a unidades textuales comparables de los documentos, la matriz de análisis se utiliza como herramienta de sistematización o procesamiento para organizar, clasificar así como contrastar información ya existente, por lo tanto las matrices no se asumen como instrumentos de recolección primaria sino como dispositivos internos de ordenamiento que garantizan consistencia, trazabilidad o comparabilidad entre políticas, periodos y territorios, en línea con enfoques metodológicos que reconocen la utilidad de las matrices para estructurar categorías, reducir dispersión o elevar la verificabilidad del análisis (Bryman, 2016; Saldaña, 2015).

La revisión documental es suficiente para responder la pregunta de investigación en el nivel de diseño, coherencia y gobernanza de política pública, porque el estudio no busca medir percepciones individuales ni efectos vividos mediante entrevistas o encuestas, sino comparar políticas implementadas a partir de sus definiciones oficiales, su arquitectura institucional, su focalización territorial y su desempeño mediante indicadores o reportes de seguimiento, en consecuencia los resultados se formulan como interpretaciones documentales sustentadas y no como evaluación de impacto basada en datos primarios.

Tabla 2*Matriz de Triangulación y Análisis Comparado*

Acuerdo Final de La Habana – Reforma Rural Integral	PND – Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018- 2022)	PND – Colombia Potencia Mundial de la Vida (2022- 2026)
En este espacio se presentan los puntos del acuerdo que hacen referencia a la inclusión, integración, incorporación, reconocimiento y participación de los jóvenes rurales.	Programas para la integración de los jóvenes rurales.	Programas para la integración de los jóvenes rurales.
	Acciones de continuidad a lo pactado en el Acuerdo de Paz.	Acciones de continuidad a lo pactado en el Acuerdo de Paz.
	Acciones de ruptura o no continuidad de lo pactado en el Acuerdo de Paz.	Acciones de ruptura o no continuidad de lo pactado en el Acuerdo de Paz.
	Nuevas propuestas para incorporación de la juventud rural.	Nuevas propuestas para la incorporación de la juventud rural.

Nota. La tabla presenta la estructura base para el análisis de contenido.

En una dinámica de continuidad, la Matriz de Análisis plantea un proceso de indagación frente a cada uno de los Planes de Desarrollo, a partir de una serie de categorías previamente definidas, lo que permite evitar la improvisación y aplicar una rúbrica que responde de manera estructurada a los objetivos de la investigación.

Tabla 3*Matriz de Análisis de Contenido*

Objetivos de la investigación	Pregunta orientadora para el proceso de triangulación	Documentos de referencia
Identificar los programas y las acciones de incorporación de la población joven rural dentro en los Planes de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (2018-2022) y “La Paz y el Cuidado de la Vida” (2022-2026).	¿De qué manera los jóvenes rurales se han visto beneficiados por los programas de gobierno?	Reforma Rural Integral (RRI)
Describir las acciones de continuidad o ruptura que se reconocen en los Planes Nacionales de Desarrollo de Iván Duque y de Gustavo Petro, rescatando su visión de país con enfoque territorial para la construcción de la paz y la incorporación de los jóvenes rurales	¿Cuál es el enfoque de los programas de incorporación para los jóvenes rurales? ¿Están enfocados en el desarrollo económico, social o cultural?	Punto uno. Acuerdo Final de La Habana Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018-2022) ⁷
Discutir los puntos de convergencia y divergencia de los Planes de Desarrollo de Iván Duque y Gustavo Petro, a la luz de lo pactado para la construcción de la paz en la Reforma Rural Integral, formulada en acuerdo de la Habana	¿Qué planes existen para garantizar la continuidad del programa? ¿Existe una asignación de recursos para mantener el programa en el tiempo?	Plan nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida (2022-2026)

Nota. La tabla presenta la estructura base para el análisis de contenido.

Delimitación del Análisis Comparado (2018–2025) y Selección de Políticas Públicas

Esta investigación adopta un enfoque comparativo orientado a contrastar estrategias, acciones o programas efectivamente implementados para jóvenes en contextos rurales, por lo tanto delimita su periodo de análisis entre 2018 y 2025 con el fin de cubrir continuidad institucional, variaciones de gobierno o disponibilidad de indicadores verificables, en

consecuencia el estudio no se limita a describir enunciados generales de los Planes Nacionales de Desarrollo sino que selecciona políticas públicas específicas con evidencia de operación y posibilidad de seguimiento territorial.

La unidad comparativa principal se define a partir de dos políticas públicas con trazabilidad documental, focalización verificable en juventudes y posibilidad de análisis territorial comparado, la primera corresponde a Renta Joven, reconocida en su continuidad histórica con Jóvenes en Acción, como política de transferencias y apoyos para permanencia educativa o trayectorias de formación, la segunda corresponde a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial así como sus Planes de Acción para la Transformación Regional (PDET–PATR), como arquitectura territorial de intervención derivada de la implementación del Acuerdo Final, en ambos casos la comparación se orienta a identificar qué se promete, cómo se instrumenta, cómo se focaliza territorialmente y qué variaciones verificables se observan en indicadores o reportes de seguimiento.

Para asegurar comparabilidad se definen cuatro indicadores marco de desarrollo territorial, escolaridad como aproximación a acceso y permanencia, empleabilidad como aproximación a inserción económica y transición a ingresos, productividad como aproximación a capacidades económicas del territorio así como la sostenibilidad de oportunidades, desarrollo tecnológico como aproximación a conectividad, habilidades o condiciones habilitantes para trayectorias formativas y productivas, estos indicadores se trabajan con fuentes oficiales así como sistemas de seguimiento de política pública, priorizando series o cortes disponibles para el periodo 2018–2025 garantizando trazabilidad de la información empleada.

El análisis comparado se realiza en dos planos complementarios, un plano explícito que sistematiza objetivos, metas, indicadores, instrumentos, arreglos institucionales y presupuestos

declarados en los PND y en documentos oficiales de cada política, un plano implícito que identifica brechas, efectos indirectos, cuellos de botella de implementación inferidos a partir de reportes secundarios, alertas territoriales y consistencia con indicadores, de este modo se distingue lo normativo así como lo programático de la evidencia de desempeño sin confundir descripción de política con evaluación directa en campo.

La comparación entre Planes Nacionales de Desarrollo de distinto gobierno fortalece el análisis de política pública porque permite observar cómo un mismo problema público, en este caso la incorporación de la juventud rural, es redefinido institucionalmente según la orientación política, el tipo de instrumentos privilegiados, los arreglos de implementación y las prioridades presupuestales de cada administración, en consecuencia, comparar PND distintos no solo muestra diferencias de discurso, sino que hace visible cómo cambian las rutas de acción estatal, los énfasis de intervención y las condiciones reales de ejecución, lo que permite comprender mejor por qué ciertos programas se mantienen, se transforman, se debilitan o adquieren nuevos sentidos en relación con la paz, el desarrollo territorial y la juventud rural.

La dimensión territorial se incorpora mediante la selección justificada de territorios comparables, lo cual implica explicitar criterios de selección como ruralidad, presencia de PDET, afectación por conflicto, capacidad institucional, dinámicas productivas y disponibilidad de información, en consecuencia la comparación territorial no se plantea como contraste arbitrario entre ciudades sino como contraste entre territorios con rasgos estructurales diferenciables y con relevancia para interpretar gobernanza, focalización y desempeño de política pública orientada a juventudes en contextos rurales.

Finalmente, dado que el diseño metodológico es documental y no incorpora trabajo de campo, las inferencias sobre implementación se formulan como lecturas sustentadas en evidencia

secundaria y no como reconstrucción de experiencia vivida, por lo tanto, el alcance interpretativo se concentra en coherencia de diseño, trazabilidad programática, señales verificables de desempeño y explicación de barreras de implementación reportadas en fuentes institucionales técnicas.

Información Necesaria

La información requerida se organiza como evidencia documental estadística secundaria, priorizando indicadores medibles y verificables para el periodo 2018–2025, por tanto el análisis integra, además de los PND documentos sectoriales, bases e indicadores oficiales (por ejemplo, microdatos/series de DANE, tableros y fichas de seguimiento del DNP en sistemas de evaluación y resultados, repositorios públicos de datos del Estado) que permitan comparar variaciones en escolaridad, empleabilidad, productividad así como el desarrollo tecnológico para jóvenes rurales o, cuando el dato no esté desagregado por “juventud rural”, aproximaciones territoriales y poblacionales justificadas metodológicamente, garantizando trazabilidad por año y por territorio.

Políticas/Programas Seleccionados para el Análisis Comparado (2018–2025)

La selección se realiza con tres criterios: (I) orientación explícita o focalización verificable hacia jóvenes rurales (o posibilidad de desagregación territorial/rural), (II) evidencia de implementación (no solo formulación), (III) disponibilidad de indicadores comparables 2018–2025. Con base en ello, el análisis se concentra en dos políticas y/o programas, que se justifican por su trazabilidad territorial junto con sus métricas disponibles, se usan como unidades comparables del estudio.

Marco de Implementación y Lectura de Gobernanza

Para interpretar por qué los instrumentos formulados en los Planes Nacionales de Desarrollo pueden fallar, deformarse o producir efectos limitados en territorio, esta investigación

incorpora un marco de implementación de políticas públicas que permite pasar de la descripción programática a una lectura de gobernanza, sin confundir formulación con ejecución. En primer lugar, se asume que la implementación no es un simple “momento técnico” posterior a la decisión, sino un proceso condicionado por capacidades institucionales, coordinación intergubernamental en disputas de sentido en el territorio, de modo que la política puede transformarse durante su puesta en marcha, tal como lo advierten Pressman y Wildavsky (1973) al mostrar que los objetivos iniciales se diluyen cuando las cadenas de decisión o coordinación se vuelven extensas o fragmentadas. En segundo lugar, se adopta la distinción entre enfoques *top-down* y *bottom-up* como lente interpretativo, siguiendo a Sabatier y Mazmanian (1980) en la idea de que la implementación depende de la claridad de objetivos, coherencia causal, recursos o diseño institucional, Lipsky (1980) en la noción de que la política real se configura también en el nivel operativo, donde los actores de primera línea aplican reglas bajo restricciones de tiempo, presupuesto y capacidad, lo cual produce variaciones territoriales con sesgos de atención hacia lo administrativamente viable. En tercer lugar, la lectura de gobernanza se apoya en la idea de que la implementación es un campo de interacción entre múltiples actores así como niveles de gobierno, por lo tanto las fallas o rezagos pueden derivarse de problemas de coordinación vertical u horizontal, de incentivos institucionales, de debilidades de monitoreo, o de entornos territoriales con conflictividad de riesgos que reorientan prioridades hacia control y estabilización, afectando el cumplimiento de compromisos transformadores como los previstos en la Reforma Rural Integral.

Este marco se operacionaliza en el análisis mediante dos planos complementarios. El primer plano es una corroboración conceptual, donde se contrasta si el instrumento formulado en el PND se orienta a ampliar capacidades reales, redistribuir oportunidades, reconocer diferencias

territoriales y habilitar participación efectiva, o si se limita a enunciados generales sin anclaje rural. El segundo plano es corroboración operativa, donde se revisa la trazabilidad de metas, arreglos institucionales, mecanismos de coordinación, asignación de recursos y señales de ejecución reportadas por fuentes externas, con el fin de distinguir entre compromiso discursivo y ejecución verificable.

Dado que el diseño metodológico no incorpora datos primarios producidos por el investigador, la tesis no infiere implementación desde la experiencia vivida de las juventudes rurales ni desde observación directa, sino desde reportes secundarios de seguimiento y evaluación, documentos institucionales, informes de control fiscal, análisis externos con trazabilidad, por lo tanto las conclusiones sobre implementación se formulan como inferencias documentales sobre coherencia, capacidad de ejecución y gobernanza territorial, no como medición directa de impactos sociales.

Criterio de Selección Territorial

La comparación territorial se justifica porque la implementación de políticas públicas para juventudes rurales depende de capacidades institucionales, conectividad, oferta educativa y condiciones del mercado laboral local, por tanto se seleccionan territorios con contrastes verificables (por ejemplo, presencia/ausencia de instrumentos RRI o PDET, diferencias de ruralidad y acceso a servicios, disponibilidad de indicadores). La selección se documenta y se mantiene constante en todo el análisis para asegurar comparabilidad 2018–2025.

Límites Metodológicos

El estudio se desarrolla desde un enfoque documental, no incorpora instrumentos de recolección primaria a partir de muestras poblacionales, dado que su propósito es comparar el diseño y la orientación de política pública contenidos en los Planes Nacionales de Desarrollo

frente a los compromisos del Acuerdo de Paz y la Reforma Rural Integral, por lo tanto el análisis se concentra en la coherencia programática, los énfasis, los instrumentos y los supuestos de gobernanza expresados en documentos oficiales o reportes de seguimiento, no en la reconstrucción de imaginarios sociales o en la caracterización directa de experiencias territoriales.

En términos metodológicos, este estudio no incorpora datos primarios obtenidos mediante entrevistas, encuestas, observación o trabajo de campo con juventudes rurales, por lo tanto el alcance de sus conclusiones se delimita al análisis del diseño de política así como la interpretación de la información disponible en documentos oficiales y reportes externos de seguimiento, lo que permite identificar orientaciones, prioridades, coherencias o tensiones entre los Planes Nacionales de Desarrollo y la Reforma Rural Integral, pero restringe la posibilidad de afirmar con precisión cómo se experimenta la implementación en territorios específicos o cuáles son las percepciones o efectos vividos por la población objetivo, en consecuencia las inferencias sobre implementación se formulan como lecturas documentales sustentadas en evidencia secundaria, deben entenderse como aproximaciones analíticas a tendencias y barreras reportadas, no como mediciones directas de impacto social en la realidad territorial.

Desde esta perspectiva, el trabajo preserva consistencia interna entre pregunta, objetivos, fuentes y estrategia de análisis, queda abierta la posibilidad de desarrollar investigaciones complementarias que incorporen datos primarios para profundizar en percepciones, trayectorias y experiencias de la juventud rural en territorios específicos, con el fin de contrastar la formulación programática con la realidad vivida y ampliar el alcance explicativo sobre implementación.

Antecedentes Estado del Arte

Revisión de Antecedentes

El ejercicio de revisión de antecedentes para la construcción del estado del arte se realiza tomando en cuenta distintos documentos de investigación alojados en revistas especializadas o repositorios, que han indagado por la formulación y/o la implementación de acciones o programas para la integración de los jóvenes rurales dentro de los Planes de Desarrollo de Iván Duque y Gustavo Petro, tomando en cuenta lo que plantea la Reforma Rural Integral, establecida en el punto uno del Acuerdo de Paz de la Habana.

El Impacto de una Reforma Rural

En términos de estrategias, cobertura, acompañamiento, visibilización o establecimiento de políticas públicas para la juventud del campo colombiano se reconocen una serie de investigaciones que han realizado un seguimiento a la toma de decisiones y a la emisión de documentos para apoyar el desarrollo a la luz de la reforma rural.

En primer lugar, el documento de Herrera (2021), titulado *Políticas Públicas para jóvenes rurales en Colombia del año 2010 al año 2021: una necesidad para el desarrollo rural*, resulta relevante porque centra su atención en el problema multidimensional que afecta al sector rural en Colombia. El texto evidencia una alta migración de jóvenes desde las zonas rurales hacia las urbanas, señala que tanto el Gobierno como las organizaciones de la sociedad civil han formulado durante años estrategias, lineamientos y propuestas para enfrentar las diversas formas de desigualdad existentes entre ambos territorios.

La autora indaga sobre los factores en tema de normativa, actores implicados, avance institucional y otras dinámicas que explican la carencia de políticas públicas enfocadas al joven rural en Colombia, analizando las estrategias traducidas en políticas públicas, planes, proyectos o

programas para la juventud rural en el país en el periodo del año 2000 al año 2021. Se trata de un documento que resulta pertinente esta investigación porque también se ciñe a una metodología cualitativa y a la búsqueda de fuentes bibliográficas o documentales que permitan dar una riqueza interpretativa así como una contextualización del fenómeno estudiado, analizando una serie de múltiples realidades subjetivas de los jóvenes rurales concluyendo que en efecto, el Estado ha creado varias Políticas Públicas, Programas y/o Proyectos que no llegan a suplir las necesidades de incorporación, ni a mitigar las problemáticas de los jóvenes rurales, que en muchos casos han sido invisibilizados, sobre todo los jóvenes Indígenas y Afro; sin embargo, afirma que desde el año 2019 se ha visto un cambio y un nuevo esquema de inclusión de esta población en las Agendas Políticas, no obstante muchas de las propuestas se han quedado en fase de planificación.

Otro documento importante, que aborda el asunto de la reforma integral es presentado por Matías (2017), bajo el nombre Reforma Rural Integral, Terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia, donde se aborda en primer lugar, el tema de la reforma rural integral, que constituye el punto uno del Acuerdo Final (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016), la construcción de una paz estable y duradera, suscritos entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Según lo explica el autor, contiene avances progresistas favorables a los campesinos y contribuye positivamente a la solución política del conflicto armado, ligado en sus orígenes al problema agrario, vigente aún pendiente de una reforma agraria democrática.

Es un documento con una metodología cualitativa y con un énfasis descriptivo-analítico, que hace énfasis en los acuerdos sobre la Reforma Rural Integral, ya que contiene las directrices que comprometen al Gobierno Nacional a su cumplimiento en mediano plazo y contribuyen positivamente a la terminación del conflicto armado, cuestión fundamental del proceso de

negociación. Lo que se espera es que los jóvenes rurales sean finalmente los más beneficiados.

Por otro lado, Zabala-Salazar, et al. (2020), en el libro *Paz, reforma rural integral y potencial el cooperativismo en Colombia: Una mirada desde la academia*, refieren que los proyectos de desarrollo rural en Colombia han sido postergados como pilar de desarrollo de la nación a lo largo de casi dos siglos y esto guarda relación con la inmensa concentración de ingresos que sitúa a Colombia como uno de los países más desiguales del planeta debido a una escandalosa concentración de la tierra.

Este documento se basa en un enfoque cualitativo de revisión documental, donde se devela la manera en que la concentración rural en Colombia ha restado posibilidades a una reforma rural integral, estructurando una lógica de reproducción económica que no ha favorecido a la población rural. Por esta razón, con el Acuerdo de Paz y la responsabilidad de los presidentes de incluir lo pactado en la Reforma Rural Integral dentro de sus Planes de Desarrollo, se reconoce que están dadas las condiciones para actuar en favor del desarrollo rural territorial.

Se resalta la oportunidad de asociación o unión social como primer paso de vinculación entre actores locales, junto con el indispensable mejoramiento de la infraestructura y capacidades para el ejercicio económico, lo que deriva en lo que los autores denominan la cooperativización¹, como medida de democratización de mercados y como una alternativa de posicionamiento socioeconómico que aumente las posibilidades de los jóvenes emprendedores que habitan el campo.

Uno de los asuntos más álgidos que debe atenderse en Colombia para promover la incorporación de los jóvenes rurales en los sectores académicos y productivos, en general, para construir un camino hacia la paz se encuentra desarrollado en el trabajo de Hernández y Galvis (2020), titulado “*Análisis del modelo puesta en agenda COBB, ROSS y ROSS: restitución de*

tierras en la Ley de Víctimas y reforma agraria en el Acuerdo de Paz de La Habana”.

Este estudio analiza cómo el tema de la restitución de tierras fue incluido en la Ley 1448 de 2011 como un capítulo dentro de la política pública de atención en reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. En este contexto, el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC retoma esta temática en su primer punto, al incorporar la política de desarrollo agrario integral, bajo el enfoque de “hacia un nuevo campo colombiano”, es decir, la Reforma Rural Integral, la cual busca que el campo se consolide como una opción viable y productiva en beneficio del desarrollo nacional.

La tesis sigue una metodología de análisis de contenido, por esta razón es muy pertinente, porque se trata de un modelo similar a la actual propuesta y porque además rescata la importancia del acuerdo y ratifica la intención así como el compromiso de construir un camino de Paz, de la mano de programas o proyectos que den respuesta a las necesidades de los jóvenes sector rural, que ha sido uno de los segmentos más afectados a causa del olvido de los gobiernos y del conflicto armado interno que ha azotado al país por décadas.

Siguiendo la línea de análisis de la Reforma Agraria Integral, se debe citar el documento titulado *Peligros de la reforma rural: el punto uno del Acuerdo de Paz de La Habana durante el gobierno de Iván Duque*, presentado por Bedoya (2019b). En este texto, el autor ofrece una perspectiva crítica sobre el acuerdo de tierras surgido en el marco de las negociaciones de La Habana, posibles gracias al cambio impulsado durante el gobierno de Juan Manuel Santos, particularmente en cuanto al reconocimiento del conflicto armado interno así como la necesidad del Estado de reconocer, reparar y restituir los derechos de las víctimas (Ley 1448 de 2011). Además, el documento destaca la importancia de superar las realidades socioeconómicas y políticas del conflicto armado a través de una vía negociada.

Este documento se basa en una metodología cualitativa con alcance descriptivo, en la que se articulan tanto la lectura objetiva de indicadores como las percepciones subjetivas relevantes para la investigación. En ese marco, el autor expone la desfinanciación observada durante el gobierno de Iván Duque como un factor que afectó la implementación de lo acordado en el proceso de paz, lo cual se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de su administración. No obstante, también señala que este fenómeno no puede explicarse exclusivamente por las decisiones presupuestales del gobierno. La transición entre administraciones se dio en un contexto nacional marcado por múltiples variables: el aumento de la conflictividad armada, el deterioro de las condiciones socioeconómicas, la intensificación de las operaciones ilegales en las zonas rurales y el crecimiento de la criminalidad urbana. Estos factores, en conjunto, contribuyeron al cambio de ritmo, en muchos casos, a la congelación de programas estratégicos incluidos aquellos dirigidos a los jóvenes rurales, afectando su cobertura y sostenibilidad. Por tanto, cualquier análisis sobre la interrupción de estos programas debe considerar esta compleja red de condicionantes estructurales y coyunturales.

Dentro de los documentos de referencia se destaca también el artículo de Pardo (2017) “Diagnóstico de la juventud rural en Colombia”, quien presenta un diagnóstico de la situación de los jóvenes rurales en Colombia con el objetivo de visibilizar sus principales problemáticas y contextualizar el marco de regulaciones y política sobre este ámbito. Para la autora es claro que existe una marcada desigualdad asociada con la vulnerabilidad, la pobreza, las condiciones educativas, la inserción laboral y la participación social del sector rural, específicamente del segmento que integran los jóvenes. Para esto, en un ejercicio sociodemográfico, presenta una descripción del marco normativo existente en Colombia que da los lineamientos a la política de juventud, continuando con un mapa de los actores clave- en los ámbitos gubernamentales y no

gubernamentales-, que puedan tener algún grado de incidencia en la situación de los jóvenes rurales.

Es importante resaltar que, dentro de las conclusiones presentadas por el autor, se evidencia la marcada desventaja en que se encuentran los jóvenes rurales frente a sus pares urbanos. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE (2018), cerca del 40% de los jóvenes rurales se encuentran en condición de pobreza, una incidencia 1,6 veces superior a la de los jóvenes en zonas urbanas. Asimismo, la proporción de jóvenes rurales en condición de indigencia triplica la de sus equivalentes urbanos, siendo especialmente alta entre las mujeres. En cuanto a los niveles educativos, se identifican brechas significativas entre los jóvenes del campo y los de la ciudad, particularmente en la educación secundaria y postsecundaria. Las barreras de acceso a la educación superior se relacionan tanto con la limitada oferta de programas en las zonas rurales como con las dificultades económicas, que conducen a la interrupción del ciclo educativo. A esto se suma la baja calidad de la educación básica y media, lo cual restringe aún más las posibilidades de ingreso a estudios superiores. Estas condiciones convergen en una débil inserción de los jóvenes rurales al mercado laboral, donde persisten amplias brechas de participación.

Este es un documento importante debido a que indaga por el fortalecimiento de la institucionalidad alrededor de los jóvenes rurales y los aspectos que han motivado la atención a los compromisos establecidos en el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, resaltando que existen varias propuestas de planes, programas y proyectos de ley para beneficiar a los jóvenes rurales que aún no están aprobados y por consiguiente no están en implementación.

Oportunidades para los Jóvenes Rurales

En primer lugar, desde una mirada global, resulta pertinente el documento titulado *Adolescencia y juventud en América Latina*, escrito por Donas (2021), el cual aborda a la población adolescente-juvenil como un grupo de atención prioritaria debido a sus potencialidades, necesidades así como desafíos presentes o futuros. Según el autor, esta comunidad ha logrado expandir sus conocimientos y capacidades de acción, haciendo escuchar su voz en los más altos niveles políticos y sociales.

Se trata de un libro de carácter analítico o propositivo, en el cual se plantea la necesidad de asumir una acción reflexiva y de intervención que conduzca al diseño e implementación de políticas, programas o acciones orientadas a mejorar, con la participación activa de adolescentes, jóvenes y adultos, las condiciones de vida en los territorios. El enfoque así como el tono utilizados para describir la realidad sociopolítica del continente, así como los obstáculos que enfrentan los jóvenes para su incorporación plena, constituyen un modelo de análisis pertinente para el presente estudio. En este sentido, la investigación forma parte del estado del arte, ya que permite, por analogía, analizar la exclusión social que afecta a los jóvenes rurales en Colombia, a pesar del enfoque territorial promovido en los Planes de Desarrollo.

Otro documento relevante, desde la perspectiva de la reconstrucción histórica del papel de los jóvenes en el continente, es el de Kessler (2006), titulado *La investigación social sobre juventud rural en América Latina*. El autor sostiene que la juventud rural en la región ha sido, durante mucho tiempo, un tema prácticamente invisible para las ciencias sociales y las políticas públicas. No obstante, esta situación comenzó a cambiar a partir de mediados de los años ochenta, dando lugar a un campo de investigación que, aunque aún incipiente, ha empezado a consolidarse.

El artículo es una revisión documental que abarca la definición de juventud rural y su identidad, las relaciones familiares así como de género, la problemática educativa, el mundo del trabajo, la participación política y social, las migraciones y la temática indígena. Aunque a primera vista, la mayoría de los temas no difieren de los tópicos habituales de los estudios de juventud urbana, los hallazgos marcan las particularidades de estos jóvenes respecto de sus pares urbanos. Así, se evidencia una mayor necesidad de articulación entre la educación como en el trabajo, relaciones familiares más patriarcales así como una fuerte dominación sobre las mujeres en la centralidad de la cuestión de la tierra. Se señalan también tensiones identitarias entre lo local y lo global, entre la decisión de permanecer y la de migrar, así como una débil conciencia de ser un actor específico. Se trata entonces de un documento que aporta en la recopilación de antecedentes, ya que pretende visibilizar la juventud rural y seguir indagando por el impacto de las cambiantes condiciones sociopolíticas, las reformas donde desde luego, pese a que no coincide en el tiempo, se puede sumar la incidencia de un fenómeno social histórico como la firma del Acuerdo de Paz de la Habana.

Búsqueda de Paz y Justicia Social

En aras de hacer hincapié en la necesidad de construir la paz, se referencia a Murillo (2019), que en el documento “Colombia: un proceso de paz irreversible pero de alcance incierto”, donde analiza los primeros 100 días del gobierno del presidente Iván Duque, aclarando que el futuro desarrollo del período del posconflicto contemplado en el Acuerdo de Paz firmado en mayo de 2016 entre el presidente Santos y las FARC aún es bastante incierto.

Sin embargo, el autor afirma, que el único proceso de paz exitoso que ha tenido Colombia no necesariamente está condenado al fracaso. Ocurre que durante la transición del Estado en el año 2018, se presentó una densa concatenación de hechos inesperados y de factores

políticos determinantes de mucha incertidumbre.

En el documento se realiza un análisis documental, luego de rastrear los principales antecedentes de este singular proceso de paz, de sus mayores avances y retrocesos, así como de las razones coyunturales que permiten afirmar que es imparable a pesar de la incertidumbre que lo rodea. El documento se relaciona con la investigación porque centra su atención en el Plan de Gobierno de Iván Duque, poniendo la lupa en aspectos sensibles como la atención a la población rural. También es importante el análisis que se realiza a la luz del Acuerdo de la Habana y lo propuesto en la Reforma Agraria integral.

Balance Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Dentro de este ejercicio de rastreo bibliográfico, también es necesario incluir visiones que aporten balances válidos para la configuración de la propuesta de investigación, como es el caso del artículo de Flórez y Niño (2021), titulado *Análisis de los avances o retrocesos del Estado Social de Derecho en Colombia a partir de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. En este texto, los autores presentan un análisis desde la perspectiva de un territorio constituido, en el marco de la Constitución de 1991, como un Estado Social de Derecho, en el que progresivamente se ha implementado un modelo económico neoliberal. Este fenómeno también observado en otros países latinoamericanos como Chile, México y Perú ha estado marcado por el discurso del desarrollo, la modernidad, la eficiencia y la libertad. Sin embargo, en el caso colombiano, estas políticas han sido ejecutadas a través de planes gubernamentales que han generado profundas transformaciones a nivel político, económico y social, según los autores, estas han contribuido al debilitamiento progresivo del bienestar general.

La investigación tiene un enfoque en la revisión documental y su principal objetivo es

responder ¿cómo se ha desarrollado el Estado Social de Derecho (ESD) en Colombia frente al modelo económico neoliberal en relación al Plan Nacional de Desarrollo vigente 2018 - 2022?, mediante el análisis de algunas de las propuestas del PND de Iván Duque las cuales no pueden responder a los principios de un ESD. Es importante y pertinente este antecedente, no sólo por su actualidad, también porque analiza el PND del expresidente Iván Duque desde una perspectiva económica y amparada en la visión del Estado Social de Derecho, logrando contrastar algunos puntos grises en torno a la incorporación de los jóvenes rurales en el acatamiento de las directrices del Acuerdo de Paz.

En términos de balance en reflexión sobre los PND, el artículo publicado por Castro (2020) denominado “Reflexiones históricas, balance, conflictos y retos del primer año de gobierno del presidente Iván Duque en materia de políticas, programas e iniciativas dirigidas a la juventud colombiana”, realiza una reflexión acerca del reconocimiento de la situación de la juventud desde 1991 y, específicamente, sobre acciones e iniciativas públicas dirigidas a jóvenes por parte del gobierno, desde una perspectiva territorial, a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En el documento se pretende dar cuenta de los aciertos o desaciertos de las políticas públicas de juventud del primer año de gobierno y generar atisbos sobre los efectos sociales o las acciones de contestación y protesta que se activaron en el año 2019 como reacción a las políticas gubernamentales.

Es un documento con una metodología cualitativa que realiza análisis objetivo sobre las decisiones de Estado y las Políticas Públicas, a pesar de no acudir a una rúbrica de sistematización, sí resulta relevante para la presente investigación, ya que asume los indicadores negativos que derivaron en protestas y reclamaciones contra el gobierno, donde se permite analizar si el incumplimiento en el caso de las políticas junto con la cobertura para los jóvenes

rurales, se dio únicamente en torno al PND o también estuvo asociado con una omisión de lo establecido en el primer punto del acuerdo de Paz de la Habana.

En esta misma línea, aportando en el constructo teórico del actual ejercicio investigativo, Bedoya (2019a) en el artículo académico *Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de Tierras en Colombia* hace referencia al primer punto del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, haciendo hincapié en la necesidad de un nuevo modelo que revitalice la producción agrícola, que beneficie al pequeño campesino, comprometiendo al Gobierno en la configuración de un modelo de desarrollo rural integral que se ocupe de los problemas del campo; sin embargo, para la autora es claro que el gobierno de Iván Duque le apuesta a un modelo neoliberal y extractivista que parece ir en contravía del Acuerdo de La Habana. El documento sigue una ruta de investigación cualitativa de revisión documental y da cuenta de las convergencias o divergencias que se derivan del Acuerdo de Tierras y las medidas impulsadas por el Gobierno, con el fin de allanar el camino hacia la reforma rural integral. Como conclusión, se advierte que en muchos casos se desconoce la autonomía de los territorios y se da prevalencia a las decisiones del Gobierno central.

El artículo resulta valioso para la presente investigación por que coincide con el propósito de examinar el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en torno a lo que las partes denominaron desarrollo rural integral, destacando los aspectos positivos o negativos de este proceso de implementación y proyección hacia futuros programas o políticas que amplíen la cobertura para el sector rural.

Marco Teórico y Marco Analítico

Marco Analítico

El capítulo de revisión de antecedentes permite identificar diferentes perspectivas de análisis de los Planes de Desarrollo y su incidencia en la proyección que tienen los jóvenes en los territorios rurales del país, a partir de la continuidad o la ruptura que se genera en los periodos de transición del Estado. Por esta razón, en el desarrollo de este capítulo se abordan como nociones o categorías importantes la construcción de la Paz y la necesidad de incorporar a los jóvenes rurales en los planes, programas o reformas, no solo para alcanzar una verdadera justicia social, también para dar cumplimiento a lo pactado en el acuerdo de la Habana, especialmente en el punto que abarca la Reforma Rural Integral.

Se reconocen los aportes de Fraser sobre la justicia social, quien plantea que la justicia no puede reducirse únicamente a la distribución equitativa de recursos, sino que debe considerar también el reconocimiento de las identidades culturales junto con la participación política de los actores sociales, lo cual es clave para analizar la situación de los jóvenes rurales. Así mismo, se retoman los postulados de Johan Galtung (1997) y Vicenç Fisas (2006) sobre las concepciones de Paz y la construcción de un contexto pacífico luego de establecer acuerdos: Galtung diferencia entre paz negativa como ausencia de violencia y la paz positiva como presencia de justicia social y la equidad, una perspectiva que permite interpretar la implementación del Acuerdo de Paz más allá del cese del conflicto armado, enfocándose en las condiciones estructurales de vida de los jóvenes del campo. Por su parte, Fisas (2006) plantea que la consolidación de paz requiere transformaciones institucionales sostenidas que promuevan la inclusión de sectores históricamente marginados, como es el caso de la juventud rural. Además, se incorpora la visión histórica que presenta Herrera (2021) en su revisión de programas y/o

proyectos dirigidos a la juventud rural durante las últimas dos décadas, mostrando una evolución en el enfoque de las políticas públicas, que han pasado de la invisibilización a una mayor inclusión discursiva, aunque aún persisten grandes desafíos en su implementación territorial. Finalmente, las visiones críticas sobre los Planes Nacionales de Desarrollo de Iván Duque y Gustavo Petro se toman como referencia para analizar el grado de cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de La Habana, particularmente en lo relacionado con la Reforma Rural Integral, como punto de partida para la construcción de un camino de paz y de oportunidades para este segmento poblacional.

Este análisis se desarrolla desde un lente disciplinar que articula la teoría de políticas públicas con los estudios de paz y el enfoque de desarrollo territorial, a partir de esa integración se operacionaliza una lectura de los Planes Nacionales de Desarrollo y de la Reforma Rural Integral mediante categorías de justicia social entendida como redistribución, reconocimiento así como de participación, paz positiva comprendida como transformación de condiciones estructurales que reproducen violencia e inequidad, así como la gobernanza asumida como la capacidad de coordinación institucional y territorial para traducir orientaciones programáticas en decisiones, recursos e implementación en los territorios rurales donde se configura la experiencia social de la juventud.

Panorama de la Juventud Rural

Los jóvenes rurales en América Latina representan una fuerza clave para el desarrollo sostenible, así lo indica el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2019), al explicar que la juventud rural enfrenta una serie de desafíos que limitan su acceso a oportunidades de desarrollo y empleo. Algunos de estos desafíos incluyen la falta de acceso a la educación, el acceso limitado a servicios básicos como la

salud al igual que el transporte, la falta de cobertura, asignación de recursos para su financiamiento en tecnologías adecuadas. Según el informe, la tasa de desempleo juvenil en áreas rurales de Colombia es más alta que en las áreas urbanas, las mujeres jóvenes rurales enfrentan mayores desafíos para acceder a oportunidades de desarrollo y empleo. A pesar de estos desafíos, el informe también destaca que los jóvenes rurales del país están cada vez más comprometidos con la agricultura en el desarrollo sostenible, adoptando el uso de tecnologías innovadoras para mejorar dos aspectos claves: productividad y rentabilidad.

El Acuerdo de Paz de La Habana

El Acuerdo Final de La Habana (2016), firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC, constituye un hito fundamental en la búsqueda de la superación del conflicto armado con ese grupo insurgente, marcando el inicio de una nueva etapa hacia la construcción de una Paz Estable y Duradera. El documento recoge distintas disposiciones en formas de refrendación a través de la ampliación de sistemas de participación ciudadana o normas pertinentes o sentencias vigentes. Si bien no representa la terminación completa del conflicto armado en Colombia por tratarse de un fenómeno con múltiples actores y raíces estructurales, sí simboliza un avance significativo en la resolución negociada con una de las principales guerrillas del país. El acuerdo, firmado durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos, implicó el compromiso de ambas partes, bajo la supervisión de los países garantes, para avanzar en el desmonte del conflicto con las FARC y en la construcción de un camino de paz.

La ruta establecida para la implementación del acuerdo está trazada en seis puntos esenciales: (1) Reforma Rural Integral, (2) Participación Política y Apertura Democrática para Construir la Paz, (3) Fin del Conflicto, (4) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (5) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, (6) Implementación, Verificación y Refrendación

(Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016).

El análisis del acuerdo permite dentro de este ejercicio investigativo, comprender en el proceso de transición entre el gobierno de Juan Manuel Santos y el gobierno de Iván Duque, cuáles fueron los principales puntos de continuidad y desconexión que se presentaron en las políticas públicas para el campo, pero sobre todo en términos de atención, cobertura y oportunidad para los jóvenes rurales.

Claramente, el acuerdo contiene una serie de medidas para ayudar a los jóvenes del campo para mejorar sus condiciones de vida a través del acceso a la tierra y al agua, el fomento de la educación, la creación de empleo así como la protección de los derechos de igualdad, equidad de género, acceso a la justicia y desarrollo sostenible. Por esta razón a la luz de lo establecido en el Acuerdo de Paz de La Habana (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016) se deben identificar las garantías que el gobierno del posconflicto ofreció a los jóvenes rurales del país para alcanzar condiciones de vida digna, según lo establece el Plan de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018-2022).

Es tal vez el documento Conpes 173 (Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes] y Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2014), uno de los principales insumos que ayudan a comprender los fundamentos sobre los cuales se estableció el Acuerdo de Paz (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016), teniendo como propósito propiciar una adecuada inserción de los adolescentes y jóvenes en el ámbito socioeconómico, implementando estrategias que garanticen el tránsito de esta población al mundo laboral y productivo en condiciones de calidad, estabilidad así como de protección. Las líneas de acción del documento Conpes 173 (Conpes y DNP, 2014) se enmarcan en las dimensiones de capital social, educación y mercado laboral e inserción productiva, logrando convocar gran parte de la

institucionalidad, donde se destacan los Ministerios de Trabajo, Educación, Agricultura, Comercio, Industria y Turismo, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Programa Presidencia Colombia Joven, el Departamento para la Prosperidad Social, el ICBF al igual que el SENA.

La formulación del Conpes 173 (Conpes y DNP, 2014) revela que antes del acuerdo de paz ya existía una línea roja sobre la que transitaba la juventud del campo colombiano y que era imperante tomar acciones como el fortalecimiento del turismo, que para los jóvenes representa una oportunidad de participación activa que les genera ingresos e impacta en su calidad de vida; no obstante se trata de una proyección inocua, si se piensa en el marco de un conflicto.

La Reforma Rural Integral

La Reforma Rural Integral (RRI) en Colombia fue acordada como parte del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC en 2016, tiene como objetivo abordar los desafíos que enfrenta el sector rural, integrando de forma particular y prioritaria a los jóvenes rurales. Las medidas más destacadas que se han propuesto en la reforma giran en torno al acceso a las tierras, el fomento del emprendimiento, del empleo y una mayor participación en liderazgo de los jóvenes en los consejos comunitarios y los procesos de planificación para el sector.

La Reforma Rural Integral, denominada “Hacia un nuevo campo colombiano”, incluida en el Acuerdo Final de Paz, firmado en La Habana entre el Gobierno colombiano y las FARC, es además un tema de interés académico en el análisis del desarrollo rural y la formulación de políticas para la integración de los jóvenes en las dinámicas sociales del país. Según lo justifican autores como Ibáñez (2017) obedece a que el Censo Nacional Agropecuario, realizado en el año 2013, muestra un panorama desolador. Por un lado, los índices de pobreza rural multidimensional alcanzan un 45,6%, es decir que de cada dos personas en las áreas rurales del

país una es pobre, así como la dispersión de los índices de pobreza es además enorme. Para autores como Leibovich y Botero (2022), la verdadera fuerza de una reforma que todavía no arranca es la oportunidad de mejorar la calidad de la educación de los jóvenes del campo, ya que su población representa el 23% del total del país, pero las personas con ocupación técnica o profesional del sector agropecuario representan tan solo el 7,6% de la fuerza laboral nacional (DANE, 2021; citado por Leibovich y Botero, 2022). Esto indica que, pese a los procesos migratorios del campo a la ciudad, el censo demográfico de la población rural deja en evidencia que para las próximas décadas sí existe una masa poblacional que puede ser capacitada para trabajar, con la conciencia de que esta mano de obra irá escaseando.

Pese a las bondades que plantea la reforma para la incorporación de los jóvenes del campo, según lo manifiesta Bautista (2019) la reforma no ha tenido las facilidades esperadas para consolidar un proceso definitivo que oriente la construcción de los correctivos necesarios que tanto requiere el campo colombiano. Dentro de los principales condicionantes se reconoce

La victoria presidencial de Iván Duque y su partido de gobierno en el año 2018. Quienes públicamente han expresado estar en oposición al proceso de paz.

El interés mediático político se ha redireccionado hacia el segundo punto del acuerdo, La participación política y hacia el cuarto punto, los cultivos ilícitos, restándole de manera significativa importancia al primer punto del proceso, que corresponde a la reforma rural integral. Debido a la coyuntura no ha habido muchos avances normativos por parte del gobierno de Iván Duque para agilizar la implementación. (p. 11)

La Construcción de Paz y el Papel de los Jóvenes

La paz es un concepto asociado con la justicia que resulta fundamental para el establecimiento de un sistema democrático, donde los ciudadanos puedan dirimir sus conflictos de forma pacífica y regulada, pero también gocen de oportunidades, reconocimiento y

participación. La concepción positiva en el camino de construcción de la Paz, está asociada con un entorno de *No violencia* y un nivel alto de justicia, en lo que se denomina equilibrio o estabilidad social, que en términos prácticos, obedece a las funciones de un Estado Social de Derecho.

En consecuencia, la Paz es un concepto multidimensional que va más allá de un estado de tranquilidad o bienestar. Se refiere, como lo afirma Lederach (1984), a la mitigación de condiciones no deseadas como la guerra, la marginación, el hambre, el desempleo o la pobreza, escenario donde el Estado asume la responsabilidad de generar condiciones y circunstancias de cambio. No obstante, es pertinente reconocer otras perspectivas que problematizan el concepto tradicional de paz. Julius Evola (2006), en *La metafísica de la guerra*, plantea que el conflicto no siempre es un mal para evitar, sino que puede constituir una experiencia espiritual regeneradora, una vía para el despertar interior de los pueblos y una forma de afirmación metafísica del ser. Esta lectura contrasta con las visiones liberales del posconflicto, pone en discusión los modelos de pacificación impuestos desde estructuras estatales o supranacionales. Por su parte, Andrew Korybko (2015), en *Hybrid Wars*, advierte que la guerra ha mutado hacia formas menos visibles pero igualmente destructivas, como la manipulación mediática, la guerra económica, la desinformación o las acciones indirectas de desestabilización. Estos fenómenos también deben considerarse dentro del análisis contemporáneo sobre paz y conflicto, ya que inciden directamente en la gobernabilidad y en la viabilidad de la implementación de acuerdos como el de La Habana.

Una de las vías para lograr la transformación social es la configuración de los Planes Nacionales de Desarrollo, que representan el principal vehículo del Estado para incidir en los territorios mediante planes y/o proyectos orientados al bienestar colectivo. Estos instrumentos

deben prestar especial atención a las comunidades históricamente vulneradas, promoviendo políticas diferenciales que reconozcan sus contextos y necesidades. En este mismo sentido, Freire (1999) ha defendido la idea de una transformación de las estructuras sociales a través de una pedagogía crítica, entendida como un proceso educativo liberador que permite a los sujetos tomar conciencia de sus condiciones, cuestionar la opresión y participar activamente en la transformación de su realidad. Desde esta perspectiva, la emancipación no se limita al aula, sino que se proyecta hacia la participación política al igual que la construcción colectiva de nuevas formas de gobernanza. Este enfoque resulta clave al pensar en la incorporación de los jóvenes rurales en la planificación del desarrollo territorial, pues plantea una ciudadanía activa, crítica y transformadora.

Si bien es cierto que en Colombia las decisiones y reformas políticas han estado marcadas históricamente por los intereses del modelo económico neoliberal lo que ha marginado a amplios sectores sociales e invisibilizado territorios enteros, la firma del Acuerdo de Paz de La Habana demanda una nueva visión de país. Esta debe orientar las decisiones políticas hacia el camino de la paz, especialmente, hacia la implementación de un enfoque de justicia social que amplíe las oportunidades de la juventud rural.

Incluso sin acceder directamente al texto de los acuerdos o a los Planes de Desarrollo, es posible argumentar la necesidad de un enfoque sociocrítico, en el cual se afirmen valores y principios como la democracia, la igualdad y la justicia. Se trata de una postura que se construye desde la interacción humana, el reconocimiento de la realidad social de los territorios y sus comunidades.

En este contexto, hablar de construcción de paz como alternativa presente en los Planes de Desarrollo de Iván Duque y Gustavo Petro implica considerar lo propuesto por Galtung

(1997), quien plantea tres conceptos clave como pilares del camino hacia la paz: la “reconstrucción”, la “reconciliación” y la “resolución”. Estos términos han sido incorporados en el Acuerdo de Paz y, dentro del discurso del Estado, se encuentran cobijados por el concepto de “justicia social”.

Criterio de Capacidades y Brechas Históricas, Lectura desde Nussbaum y Maldonado

Para evaluar las apuestas en educación, salud y oportunidades dirigidas a juventudes rurales no basta con registrar la existencia de programas o la enunciación de inversiones, porque el punto crítico es si dichas apuestas se traducen en capacidades reales para vivir una vida digna en el territorio, en este sentido la lectura de Nussbaum permite analizar la política desde la expansión efectiva de capacidades y no solo desde la oferta nominal de servicios, la perspectiva de Maldonado orienta la interpretación hacia la compensación de desigualdades acumuladas y la reducción de brechas históricas que han estructurado la exclusión rural, por lo tanto, cada vez que el análisis aborde educación, salud o acceso a oportunidades se aplicará un criterio evaluativo que pregunte si el PND plantea mecanismos territoriales verificables que conviertan la inversión en acceso efectivo, permanencia, calidad así como trayectorias sostenibles para la juventud rural, o si, por el contrario, presenta una oferta general que no discrimina barreras rurales y que mantiene el riesgo de reproducir la desigualdad por falta de anclaje territorial. Este criterio se operacionaliza con tres preguntas analíticas que se aplican de forma recurrente en el capítulo 4, primero si la política reconoce brechas históricas rurales y define compensaciones explícitas, segundo si la política crea condiciones materiales e institucionales para que la juventud rural convierta la oferta en capacidades reales en territorio, tercero si la política incorpora mecanismos de acceso y permanencia que superen barreras rurales como distancia, conectividad, costos indirectos, disponibilidad de servicios y debilidad institucional, con base en

esas preguntas se califica cada bloque programático como capacidad territorial efectiva cuando identifica instrumentos, focalización rural, rutas operativas y articulación institucional, o como oferta general sin anclaje rural cuando se limita a declaraciones de cobertura o acceso sin especificación territorial.

La Búsqueda de una Justicia Social para la Juventud Rural

Se puede nominar la justicia social como uno de los pilares fundamentales para sustentar la construcción de paz. Sin embargo, es una expresión que ha sido incorporada con frecuencia en el discurso político sin traducirse necesariamente en compromiso o transformación real. Por ello, el primer paso consiste en superar la dualidad entre el bien y la norma, para avanzar hacia la consolidación de un Estado de bienestar representado en la «justicia social». Esta, desde una concepción ética, se asocia con un modelo de progreso sustentado en oportunidades, equidad y cambios estructurales. En términos prácticos, dicha justicia se expresa en la incorporación efectiva de los jóvenes rurales en los Planes de Desarrollo, garantizando su inclusión en procesos de toma de decisiones, acceso a educación, empleo digno y participación territorial.

Fraser (2000), complementando lo mencionado por Galtung (1997), establece como principios de la justicia social: la redistribución, el reconocimiento y la representación o participación, aspectos que dentro del Acuerdo de Paz de la Habana son presentados de forma equivalente como reparación, la reconciliación y no repetición, no solo de los actos asociados al conflicto, también como un compromiso de reivindicación histórica frente a comunidades que han sido omitidas de manera histórica en los Planes de Desarrollo.

Es pertinente para comprender el impacto de los programas de Gobierno que asumen el compromiso con la restauración de derechos y oportunidades en los territorios a través de programas que anuncian dentro de su estructura un componente de justicia social, aunado al

respeto por las tradiciones y la diversidad, que cada uno de los términos abanderados tengan una comprensión adecuada, desde la perspectiva de la juventud. El reconocimiento, por ejemplo, es un aspecto clave, que busca la consolidación de la identidad en contextos de apertura, donde las personas valoren sus diferencias donde se convierte en una oportunidad para promover, de la mano de la atención del estado, más allá de la igualdad de bienes o recursos, principios de dignidad y respeto (Honneth, 2003).

Nussbaum y Maldonado consideran que el Estado debe trascender los derechos fundamentales y asumir un enfoque sobre la redistribución de la economía, para garantizar los derechos de las personas, el empleo, la tierra, la salud, la educación, compensando las desigualdades. En cuanto a la participación, se puede decir que el Estado tiene la responsabilidad de integrar en el proceso de formación democrática un despliegue de procesos de apertura, diálogo o negociación permanente (Belavi y Murillo 2020). Se trata de un vínculo permanente con la realidad contextual y con la cultura que para los jóvenes rurales representa su reconocimiento como sujetos políticos, con oportunidad para hacer parte de la toma de decisiones, la construcción de planes y reformas que impacten positivamente sus territorios.

Justamente, tal como se menciona en la Cátedra de Paz (Chaux y Velásquez, 2021), la teoría crítica sobre la construcción de la paz propende a otorgar mayor protagonismo a aspectos como territorio, conflicto, negociación, acuerdo, posacuerdo, justicia transicional, reparación, reintegración, no repetición. No se trata entonces de reconocimiento mediante la redistribución, sino también de reconocimiento político y cultural. Una salvedad que debe hacerse frente al término es el valor del adjetivo “social” aclarando que deviene del contractualismo y se fundamenta en la Teoría del Contrato Social (Hobbes, 1996; Kant, 2005; Locke, 2003; Rousseau, 1975). En esencia, lo que la teoría defiende es que los seres humanos conviven en el

marco de un contrato tácito que contiene las reglas de conducta en sociedad, lo que les concede ciertos derechos a cambio de dejar la libertad que poseen en el estado de naturaleza. En el caso de la juventud rural del país, es importante que su participación sea efectiva, pues no se trata únicamente de lograr reconocimiento a través de la redistribución pero continuar sin oportunidades para ser incorporados en la toma de decisiones. En la participación se reconoce la justicia porque es un mecanismo que garantiza acceso y equidad dentro de la vida en comunidad. En este sentido, la idea de justicia apropia otros derechos como la igualdad de oportunidades, el acceso a la información, al conocimiento así como la posibilidad de participar en diferentes espacios (Murillo y Hernández, 2011).

La Importancia de la Educación en el Proceso de Integración de la Juventud Rural

Lievobic y Botero (2022) afirman que ante esa importante brecha que se reconoce en el nivel educativo de esta población frente a la población urbana, se deben “ampliar los esfuerzos para mejorar la cobertura, calidad y formación para el trabajo, indispensables para frenar la migración de los jóvenes a las ciudades y para aumentar la productividad agrícola” (párr. 20).

Si bien se reconoce la existencia de una importante brecha multidimensional entre la educación rural y la educación urbana en Colombia, no se debe desconocer que el campo es un escenario que requiere una atención especial, debido a que la educación no representa solamente oportunidad y desarrollo, también inclusión, pues es justamente en los territorios más dispersos o remotos del país donde habitan comunidades étnicas, indígenas y campesinas que en muchas ocasiones son discriminadas como minorías, quedando al margen de las políticas de Estado o las dinámicas de participación social (Radinger et al., 2018).

En este sentido, posterior a la firma del Acuerdo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Radinger et al., 2018) ha hecho una serie de recomendaciones para el

fortalecimiento del sector rural, que sin duda deben representar para los Planes Nacionales de Desarrollo de Iván Duque y Gustavo Petro, una hoja de ruta, un derrotero para tomar decisiones asertivas, acordes con las necesidades de cada territorio.

En primer lugar, el informe hace referencia a la implementación de modelos flexibles para involucrar a los estudiantes en las dinámicas de su contexto local, especialmente, a los niños, niñas y jóvenes que pertenecen a las áreas rurales remotas. En este sentido, se puede resaltar la continuidad que ha tenido el programa Escuela Nueva desde la década de los setenta como respuesta a los problemas en la educación primaria rural y como modelo enfocado en superar las limitaciones y necesidades insatisfechas del programa de Escuela tradicional, en una apuesta por fortalecer las habilidades así como las competencias de los estudiantes del campo. No obstante, pese a que el diseño del sistema escolar permite enfoques pedagógicos distintos para cubrir las necesidades de los estudiantes, como lo expresa Radinger, et al. (2018), “todavía hay mucho que hacer para ayudar a que los estudiantes vulnerables del sector rural tengan éxito” (p. 17).

Los Desafíos que Genera la Reforma para los Planes de Desarrollo

La Reforma Rural Integral ha tenido que enfrentar distintos obstáculos, por lo que su progreso ha sido limitado. De acuerdo con Flórez y Niño (2021), se reconocen limitaciones presupuestarias, toda vez que la implementación de la Reforma requiere una inversión significativa en infraestructura, servicios básicos, educación, así como en programas de apoyo a la producción agropecuaria, entre otros. Sin embargo, el presupuesto destinado ha sido insuficiente, circunstancia que ha restringido su implementación efectiva. Además, existe resistencia de algunos actores locales, asociados con terratenientes y grupos de poder económico y político, quienes han impedido o retrasado la titulación de tierras u otros procesos de reforma.

Esta situación afecta tanto a los jóvenes como a sus familias.

Otra problemática es la fuerte burocracia así como la falta de coordinación interinstitucional, pues una reforma de esta envergadura involucra a múltiples instituciones y organismos gubernamentales, lo que puede generar retrasos u obstáculos en la toma de decisiones y la coordinación de acciones. Todo esto, aunado a los cambios en el panorama político, porque la Reforma Rural Integral fue acordada como parte del proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, por un presidente con una línea clara dentro de su agenda programática, pero la llegada de un nuevo gobierno en el año 2018 y el cambio en el panorama político del país terminó por generar incertidumbre sobre la continuidad de algunos de los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de Paz.

Barreras de Implementación de la RRI y Alcance Inferencial del Estudio

La incorporación de juventudes rurales en la Reforma Rural Integral no depende únicamente de la formulación programática contenida en los Planes Nacionales de Desarrollo, sino de condiciones de implementación que median la traducción de objetivos en acciones territoriales, por lo tanto el análisis requiere considerar barreras recurrentes de implementación de políticas públicas como la disponibilidad y oportunidad presupuestal, la coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno, la capacidad operativa de entidades responsables, la estabilidad de equipos técnicos, la calidad de los sistemas de información y seguimiento, así como las tensiones entre prioridades nacionales y dinámicas territoriales que condicionan la ejecución en zonas rurales.

Desde una perspectiva de implementación, la restricción presupuestaria opera como un mecanismo estructural de selección de prioridades, porque cuando las metas asociadas a la RRI y a la juventud rural no se acompañan de asignaciones consistentes o de instrumentos de

financiación territorial, la política tiende a mantenerse en el plano declarativo, esta brecha se amplía cuando existen choques fiscales, reorientaciones de gasto o cambios en el ciclo político que afectan continuidad, en ese sentido la materialización de apuestas en educación, salud y oportunidades depende de que el diseño de política contemple no solo el enunciado, sino la arquitectura de recursos y responsabilidades para su ejecución.

Otra barrera relevante es la resistencia o captura por actores locales y regionales, la cual puede expresarse en conflictos por acceso a tierra, disputas por control de recursos, bloqueos administrativos, priorización de agendas distintas o prácticas clientelares, esta dimensión es especialmente sensible en territorios con historial de conflicto y economías ilegales, porque allí la gobernanza se disputa al igual que la implementación de la RRI puede enfrentarse a incentivos adversos que reducen eficacia, generan retrasos o producen implementación selectiva, afectando de manera directa la inclusión real de la juventud rural como sujeto de derechos y como actor territorial.

La burocracia y la fragmentación institucional también inciden en la implementación, porque la dispersión de competencias, la multiplicidad de instrumentos, los procedimientos de contratación, los cambios de lineamientos y la debilidad de coordinación entre entidades sectoriales pueden traducir la política en acciones aisladas, con baja continuidad y con limitada capacidad de producir transformaciones estructurales, esto se agrava cuando los mecanismos de seguimiento se concentran en reportar actividades mas no en evaluar resultados territoriales, generando una distancia entre el lenguaje de planeación y los efectos acumulados en el territorio.

Adicionalmente, los cambios políticos entre gobiernos generan variaciones en prioridades, narrativas y criterios de intervención territorial, aunque ciertos componentes puedan mantenerse por inercia institucional, la orientación ideológica y los enfoques de gobernanza

influyen en el tipo de instrumentos privilegiados, por ejemplo enfoques centrados en control territorial y legalidad frente a enfoques centrados en transformación estructural o ampliación de derechos, esta variación afecta la forma en que se concibe a la juventud rural, ya sea como población a estabilizar o como actor central de desarrollo territorial, lo cual repercute en la coherencia práctica de la implementación de la RRI.

En relación con el alcance del estudio, la investigación se sustenta en análisis documental y triangulación de fuentes públicas, por lo tanto su aporte se concentra en interpretar el diseño de política, sus énfasis, coherencias y tensiones, así como las señales documentales de implementación reportadas por entidades oficiales y organizaciones externas y en ese marco la ausencia de datos primarios limita la posibilidad de concluir sobre experiencias directas, percepciones o impactos vividos por juventudes rurales en territorios específicos, por lo que las conclusiones sobre implementación se formulan como inferencias sustentadas en evidencia secundaria y no como medición directa de resultados en población.

Esta precisión metodológica permite mantener consistencia entre el enfoque del estudio y el alcance de sus afirmaciones y orienta la discusión hacia la relación entre formulación, gobernanza e implementación, evitando confundir el nivel de la política expresada en documentos con el nivel de la realidad territorial observada en trabajo de campo, lo cual delimita con claridad el valor explicativo del análisis y sus límites inferenciales.

Presentación General de Resultados

Presentación de los Hallazgos de la Investigación

Los resultados reflejan el análisis objetivo de los beneficios que se plantean para los jóvenes rurales en el punto uno del Acuerdo Final de La Habana (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016), donde se incluye la Reforma Rural Integral (RRI) y sus principales proyecciones para el campo colombiano. Estas propuestas generaron expectativas de continuidad y cumplimiento durante el periodo presidencial 2018-2022, a cargo de Iván Duque y apuntan a una eventual consolidación en el periodo 2022-2026, bajo el gobierno de Gustavo Petro. No obstante, para comprender a fondo los retos históricos que enfrenta la implementación de la RRI, es fundamental tener en cuenta los aportes de autores como Indalecio Liévano Aguirre y Juan Friede, quienes evidenciaron las raíces estructurales del conflicto agrario en Colombia, marcado por una profunda concentración de la tierra, la exclusión del campesinado y la persistencia de relaciones feudales en amplias zonas rurales.

Esta lectura histórica permite entender por qué la reforma propuesta en el Acuerdo de Paz no parte de cero, sino que busca saldar una deuda histórica con el campo colombiano, particularmente con las juventudes rurales marginadas del desarrollo nacional.

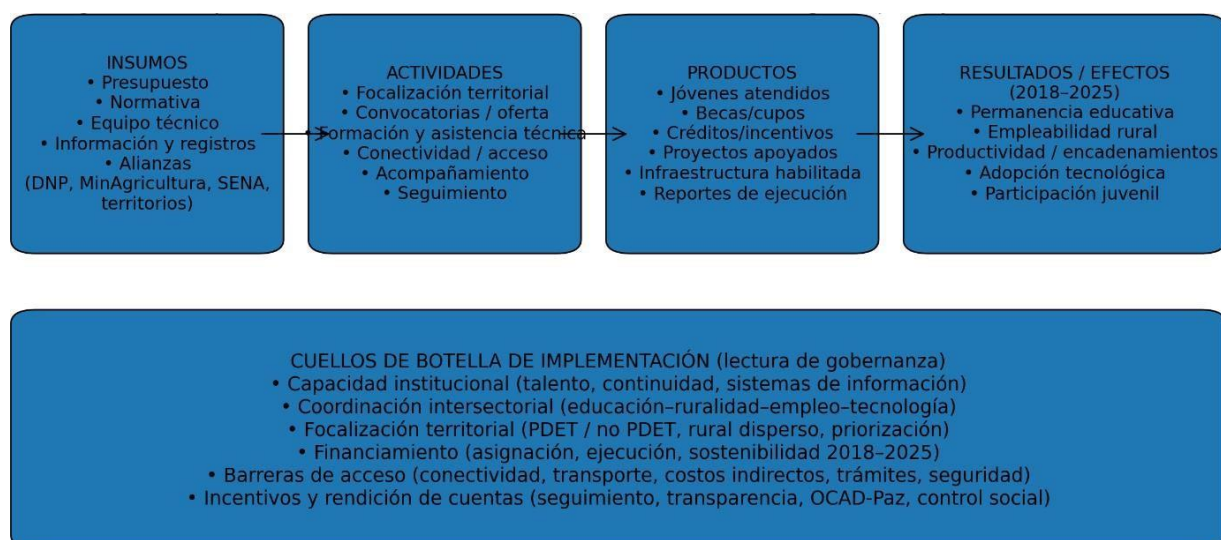
Mapa de Funcionamiento de la Política (Modelo Lógico)

En coherencia con el enfoque comparativo y con el periodo 2018–2025, se incorpora un mapa de funcionamiento que organiza la lectura de las políticas seleccionadas bajo una cadena insumos–actividades–productos–resultados y que además explicita cuellos de botella de implementación que afectan la traducción de metas nominales en capacidades efectivas en territorio, en consecuencia, este modelo lógico opera como guía para interpretar la gobernanza de

la política a partir de capacidad institucional, coordinación intersectorial, focalización territorial, financiamiento y barreras de acceso, de manera que el análisis no se limite a describir programas sino a explicar por qué su desempeño y sus efectos pueden diferir entre territorios y periodos.

Figura 1

Mapa de Funcionamiento de la Política (Modelo Lógico) para Juventudes Rurales



Nota. Elaboración propia, el diagrama se usa como guía de lectura comparada para rastrear insumos, actividades, productos y resultados, e identificar cuellos de botella de implementación.

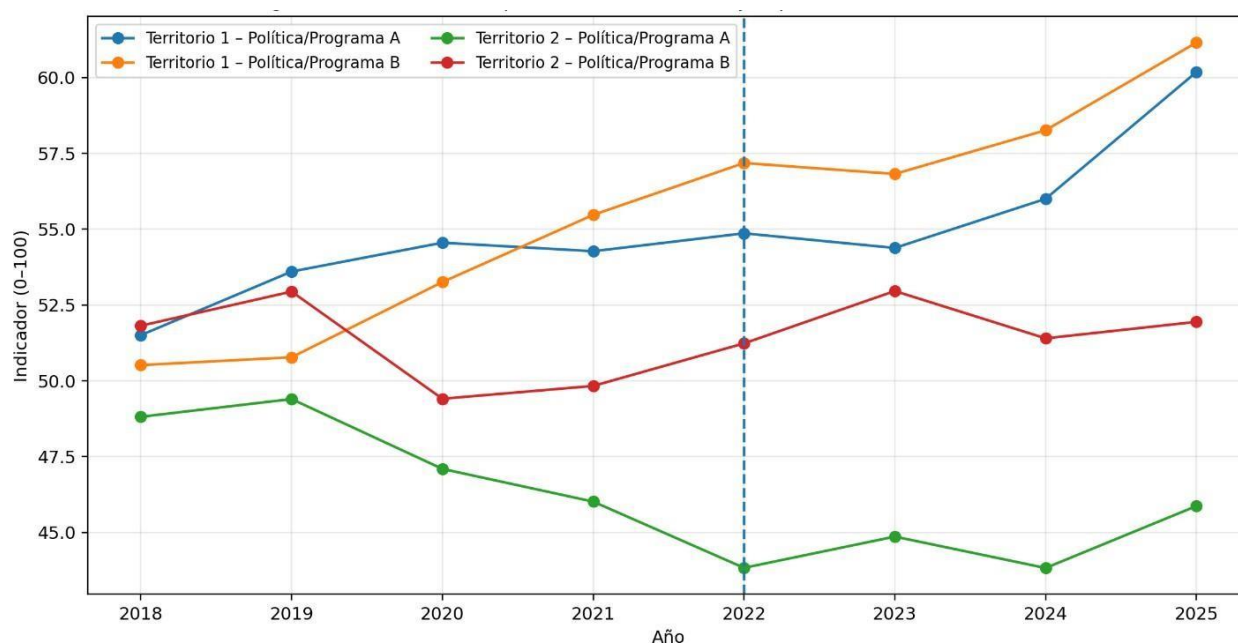
Visualizaciones Comparativas de Indicadores Territoriales (2018-2025)

Para materializar la comparación y hacer verificable la evidencia, se incorporan visualizaciones que permiten observar variaciones por política y por territorio en el periodo 2018–2025, en primer lugar, una gráfica comparativa por política y territorio para evidenciar tendencias, cambios y posibles puntos de quiebre, en segundo lugar, un mapa de calor territorial que sintetiza desempeño relativo por indicador de desarrollo territorial y en tercer lugar, una

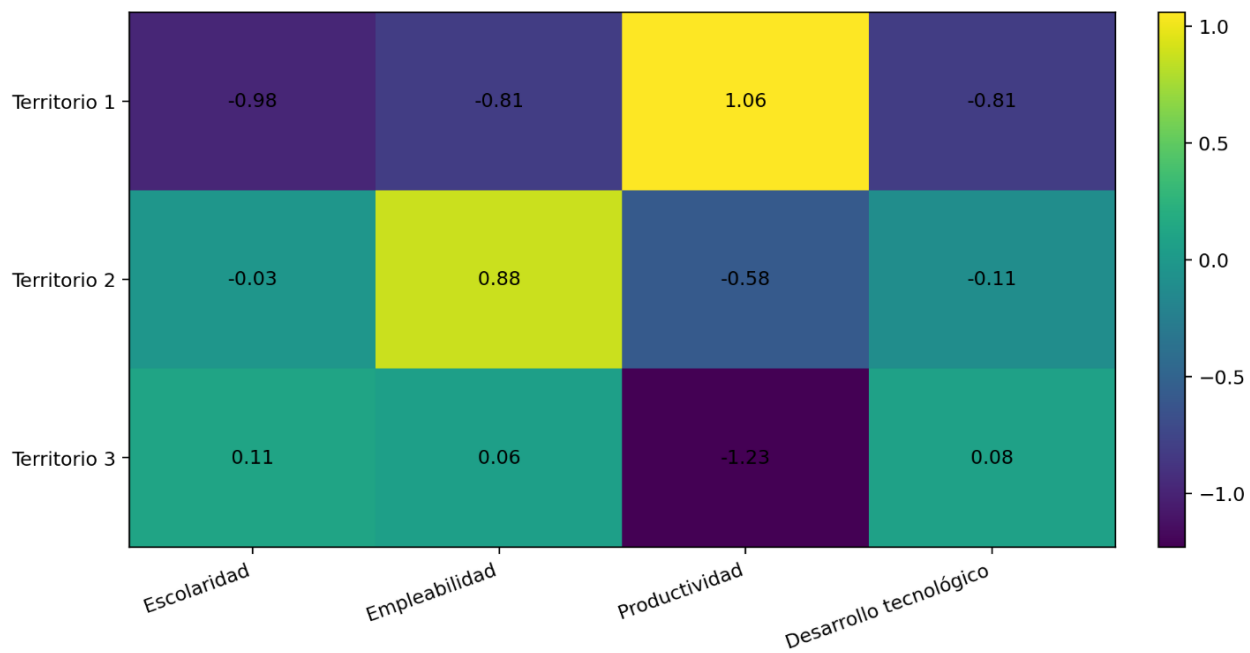
síntesis visual que separa lo explícito del diseño de política (metas, indicadores, instrumentos) de lo implícito en su desempeño (brechas, efectos indirectos y cuellos de botella), con el fin de sostener inferencias sobre implementación desde evidencia secundaria sin depender de experiencia vivida o datos primarios.

Figura 2

Gráfica Comparativa 2018–2025 por Política y Territorio



Nota. Elaboración propia con base en los indicadores oficiales de seguimiento y estadísticas públicas para el periodo 2018–2025, recopilados desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el portal Datos Abiertos Colombia, consolidados para el análisis comparado de la política seleccionada y su trazabilidad territorial.

Figura 3*Mapa de Calor Territorial por Indicador (2018–2025)*

Nota. Elaboración propia con base en la agregación territorial de indicadores oficiales (2018–2025), construida a partir de registros del DNP y del portal Datos Abiertos Colombia, representando la distribución espacial del indicador seleccionado y permitiendo identificar brechas y concentraciones territoriales asociadas a la implementación de la política para jóvenes rurales.

Figura 4

Síntesis Visual: Explícito vs. Implícito para Lectura Comparada



Nota. La figura sintetiza la lectura explícita e implícita del enfoque analítico, en el componente explícito se registran metas, indicadores y mecanismos declarados en PND y documentos de política, en el componente implícito se consignan resultados y cuellos de botella inferidos a partir de indicadores territoriales y de reportes externos triangulados, lo que permite vincular diseño, implementación y evidencia verificable en el análisis comparado.

Programas y Acciones de Incorporación de la Juventud Rural en los PND de Iván Duque y Gustavo Petro

En el PND de Iván Duque se reconocen algunos programas y acciones que inciden en el bienestar, la participación y la oportunidad de los jóvenes rurales. Es evidente que no existe una línea trazada de continuidad luego de culminar el periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2014–2018), no solo por las marcadas diferencias ideológicas entre ambos gobiernos, sino también por las tensiones en torno al proceso de paz, que prometía un nuevo comienzo en los territorios y que requería replantear lineamientos y decisiones institucionales. Sin embargo, más allá de las diferencias de enfoque entre administraciones, persisten variables estructurales que históricamente han limitado el desarrollo del campo y la integración de la juventud rural, tales como la concentración de la tierra, la débil presencia institucional, las brechas educativas y la escasa inversión sostenida en infraestructura y conectividad. Estas condiciones estructurales continúan siendo obstáculos transversales, que condicionan el impacto real de cualquier plan o política pública, sin importar el gobierno de turno.

En este apartado se analizan los principales programas desarrollados durante el periodo 2018–2022 y su impacto en la calidad de vida, la oportunidad y el reconocimiento para la justicia social de los jóvenes del sector rural del país.

Dado que esta investigación no incorpora datos primarios producidos por el investigador, la lectura de implementación se infiere a partir de reportes secundarios, documentos institucionales y análisis externos con trazabilidad, por lo tanto las conclusiones sobre ejecución se formulan como inferencias documentales sobre coherencia, capacidad de implementación y gobernanza territorial y no como reconstrucción de experiencia vivida.

Situación de los Jóvenes Rurales en el Territorio Colombiano

De acuerdo con el Informe del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep, 2019), aunque significativos, todos los avances legislativos han sido en torno al mejoramiento de la calidad de vida, el cierre de la brecha con el sector urbano y la generación de oportunidades para integrar a los jóvenes rurales han sido insuficientes, afirmando que “la legislación oculta la diversidad de sus problemáticas, potencialidades y expectativas, a la vez que invisibiliza su riqueza cultural, étnica y campesina” (párr. 7). En la siguiente figura se presentan los puntos más representativos asociados con el componente legal que históricamente se ha modificado para perseguir el bienestar de los jóvenes campesinos del país.

Figura 5

Políticas Públicas para los Jóvenes Rurales del País



Nota. Información tomada de Cinep (2019).

Se trata de un programa enfocado en brindar oportunidades a las madres cabeza de hogar y a los jóvenes, como una vía para el autosostenimiento o el apoyo económico al núcleo familiar. También contempla el mejoramiento de la infraestructura y los servicios, mediante la consolidación de servicios básicos y vías de comunicación que permitan mejorar la calidad de vida en las zonas rurales. Esta estrategia surge como respuesta a las reclamaciones que históricamente han hecho distintas comunidades al Estado, al sentirse no solo vulneradas, sino también excluidas de los procesos de toma de decisiones en áreas como educación, empleo y salud, especialmente en lo que respecta a la calidad y la atención primaria integral en los territorios rurales.

Es precisamente la búsqueda de un desarrollo rural sostenible lo que involucra de manera natural a todos los integrantes del campo, pero incluye especialmente a los jóvenes a través del apoyo para la generación de proyectos productivos, emprendimientos, oportunidades de educación y trabajo.

Según lo presenta el informe del DANE (2018), la población joven del país, comprendida entre los 14 y los 26 años, tiene una distribución del 24% de jóvenes de todo el territorio habitando el campo. Este dato adquiere mayor relevancia si se considera que el entorno rural presenta condiciones estructurales desfavorables para esta población, como lo advierte Ruíz en su estudio.

Figura 6

Distribución de los Jóvenes del País en los Centros Urbanos y el Sector Rural



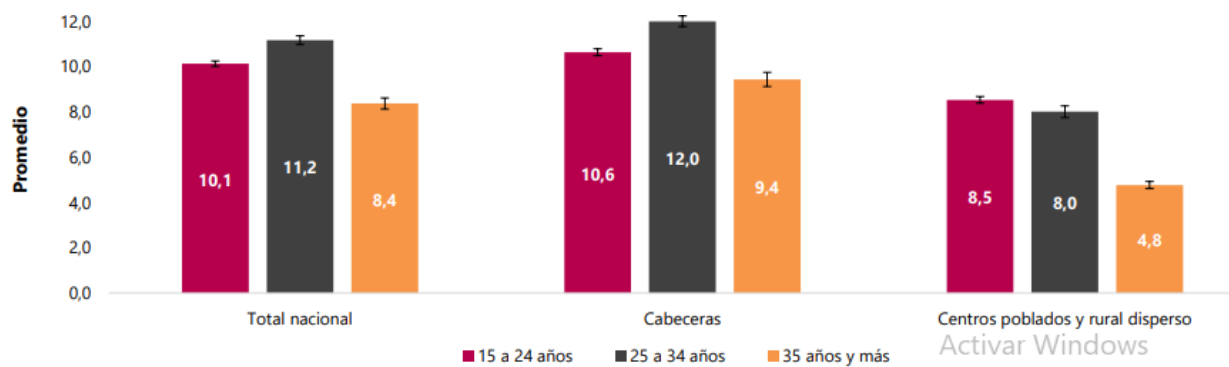
Nota. La información es generada por el Centro Nacional de Población y Vivienda y adaptada para el informe DANE (2018).

Es por tanto necesario mejorar la organización de instituciones educativas y aumentar la capacidad escolar a través de una mayor colaboración y una oferta educativa más pertinente. Esta recomendación obedece a que, si bien se generan proyectos y propuestas de intervención pedagógica para el sector rural, hace falta que contengan un enfoque diferencial, debido a que las necesidades de la comunidad estudiantil son distintas, sobre todo en un territorio multicultural como Colombia donde se reconocen comunidades que habitan en resguardos indígenas, negritudes, desplazados, raizales, e inmigrantes.

Para generar validez en este proceso de discusión, se comparte la gráfica que evidencia el promedio de años escolares que completan los jóvenes del sector rural en el país divididos en tres rangos entre los 15 y los 35 años de edad. La información es generada por el DANE (2018) en último Censo Nacional de Población y Vivienda como una de las variables más significativas.

Figura 7

Censo Poblacional DANE 2018. Variable Educación de los jóvenes



Nota. Información tomada del Censo Nacional de Población y Vivienda publicada por el DANE (2018).

Adicionalmente, tomando como referencia el informe del Cinep (2019), “en Colombia la población total de jóvenes entre los 14 y 18 años ascendió a 12 millones de personas, de las cuales cerca del 22% corresponde a jóvenes rurales. Mujeres y hombres campesinos, indígenas y afrodescendientes que permanecen olvidados e invisibles” (párr.1).

Es claro que las juventudes rurales no son homogéneas y que existen diversidad de problemáticas, potencialidades, sueños y expectativas de los y las jóvenes en el campo. La marginalidad histórica que ha tenido el campesinado y el mundo rural en las agendas políticas ha hecho que se desconozca la diversidad cultural de las personas que habitan los territorios rurales en Colombia, entre esos, los más jóvenes. Este desconocimiento, de acuerdo con el informe, se expresa en la ausencia de programas para la integración y el reconocimiento de los jóvenes como sujetos transformadores del campo y que se promueva su acceso a la tierra y condiciones dignas que permitan su permanencia en los territorios (Cinop, 2019).

Figura 8*Condiciones de Vida de la Juventud Rural en Colombia*

Nota. Información obtenida de la plataforma Cinep (2019)

Criterio Recurrente de Análisis para Educación, Salud y Oportunidades, Lectura desde Nussbaum y Maldonado

Para interpretar los componentes de educación, salud y oportunidades dirigidos a juventudes rurales, el análisis no se limita a registrar la existencia de programas, montos o metas, porque el problema central en la ruralidad no es solo la oferta nominal sino la posibilidad real de acceso, permanencia, calidad y aprovechamiento de las políticas en el territorio, en este sentido, la perspectiva de capacidades de Nussbaum permite evaluar si las intervenciones amplían condiciones efectivas para que los jóvenes rurales desarrollen trayectorias educativas, sanitarias

y productivas sostenibles, y la lectura de Maldonado orienta la interpretación hacia la reducción de brechas históricas y la compensación de desigualdades acumuladas que han estructurado exclusión y desventajas persistentes en el campo, por lo tanto, cada vez que se describa una medida asociada a educación, salud o acceso a oportunidades, se incorporará una frase evaluativa que conecte la inversión con la compensación de desigualdades y que califique si la propuesta se configura como capacidad territorial efectiva o como oferta general sin anclaje rural.

Este criterio se operacionaliza de forma recurrente mediante tres preguntas aplicadas en cada bloque programático, primero, si el PND reconoce explícitamente brechas rurales históricas y define compensaciones para corregirlas, segundo, si define instrumentos y rutas de implementación territorial que conviertan la oferta en acceso efectivo y permanencia, incluyendo condiciones materiales como sostenimiento, conectividad, transporte, infraestructura y disponibilidad institucional, y tercero, si incorpora mecanismos que aseguren resultados verificables para juventudes rurales, tales como permanencia educativa, acceso oportuno a salud, continuidad en atención y oportunidades productivas reales, cuando el texto evidencia reconocimiento de barreras rurales, instrumentos concretos y rutas territoriales verificables, la medida se interpreta como expansión de capacidades en el territorio, y cuando predomina el enfoque general, la cobertura nominal o la formulación sin especificación rural, la medida se interpreta como oferta general con riesgo de reproducir brechas históricas.

Oportunidades para los Jóvenes en el Plan de Desarrollo de Iván Duque (2018-2022)

Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Juventud

De acuerdo con un informe de La Silla Vacía (Echeverry, 2022), cuando Iván Duque asumió la presidencia, ya estaban en marcha tres programas sociales o de transferencias monetarias: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. A lo largo de su

mandato, se introdujeron dos programas adicionales, Ingreso Solidario y Devolución de IVA, como respuesta a la pandemia, destinados a respaldar a las familias con menos recursos. Se destinaron 16,2 billones de pesos para estos programas emergentes.

De acuerdo con las estadísticas del Departamento de Prosperidad Social, la entidad encargada de administrar estos programas sociales, desde la creación de Familias en Acción y Jóvenes en Acción en el gobierno de Andrés Pastrana (2000 y 2001, respectivamente), se han invertido 31,6 billones de pesos en estos programas. De esa suma, 11,8 billones corresponden al cuatrienio de Duque.

Familias en Acción se interpreta principalmente como redistribución por la vía de transferencias que alivian restricciones inmediatas de ingreso, su componente de reconocimiento es limitado si no incorpora de manera explícita la ruralidad y las condiciones diferenciales de la juventud en el campo, y su dimensión de participación es débil si la relación con el Estado se mantiene como recepción de beneficios sin mecanismos de voz y decisión territorial, por lo tanto su contribución a justicia social crece cuando se articula con acceso a educación, salud y trayectorias productivas rurales y no se reduce a asistencia, según Fraser (2000).

Familias en Acción tiende a aportar más a paz negativa si su efecto se concentra en estabilizar vulnerabilidades sin transformar desigualdades estructurales, y puede aportar a paz positiva cuando se integra con políticas que amplían capacidades, derechos y oportunidades sostenidas en el territorio, en clave RRI se ubica en reconstrucción si fortalece protección social rural y presencia institucional, pero su aporte a resolución es limitado si no se conecta con acceso a tierra, empleo rural y participación juvenil en decisiones locales.

El programa Colombia Mayor, establecido por el Gobierno Santos en 2012, ha recibido una inversión total de 23,7 billones de pesos, de los cuales 7 billones se asignaron durante el

gobierno de Duque. En síntesis, desde el inicio de todos estos programas, se ha invertido un total de 63 billones de pesos, y durante la administración de Duque, se destinaron 35 billones, representando el 55% de los recursos en toda la historia de estos programas, según Galtung (1997).

Colombia Mayor se asocia con redistribución al transferir recursos que amortiguan pobreza en hogares rurales con alta dependencia intergeneracional, su componente de reconocimiento es limitado si la política no identifica cómo la precariedad de los cuidadores y la economía del cuidado condicionan oportunidades de la juventud rural, y su dimensión de participación suele ser débil si no incorpora control social o incidencia territorial en la priorización y entrega, por lo tanto su vínculo con justicia social para jóvenes rurales es indirecto y depende de articulación con educación, salud y empleo rural para no quedar como compensación aislada, según Fraser (2000).

Colombia Mayor aporta a paz negativa cuando su efecto se concentra en estabilizar carencias sin modificar estructuras de exclusión, y puede contribuir a paz positiva si se integra en un entramado de protección social territorial que reduzca vulnerabilidades estructurales del hogar rural, y en la RRI se vincula con reconstrucción cuando fortalece presencia institucional y seguridad mínima de ingresos, con reconciliación cuando reduce tensiones sociales asociadas al abandono estatal, y con resolución solo si se articula a transformaciones materiales que reduzcan desigualdad persistente y dependencia estructural, según Galtung (1997).

Este criterio se vincula directamente con los objetivos del presente análisis, al permitir evaluar si las estrategias de juventud rural en los PND priorizan capacidades esenciales (educación, salud y oportunidades) y si, en términos de justicia social y dignidad, se reflejan en indicadores medibles a nivel territorial.

En consecuencia, aunque el volumen de recursos es alto, la contribución de esta política a la juventud rural sigue siendo limitada si no transforma reconocimiento y participación en el territorio, porque su efecto principal sigue siendo compensatorio y no estructural.

Educación y Salud

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural consolidó el Programa Jóvenes Rurales Acceso a la Educación Superior, y aunque su origen se ubica en ese periodo, su relevancia para este análisis radica en que los informes de ejecución y resultados disponibles permiten evaluar la capacidad real de la apuesta educativa rural y sus brechas de implementación, las cuales inciden en la lectura comparada del periodo 2018–2022 en términos de continuidad institucional, persistencia de desigualdades y necesidad de anclaje territorial, según el informe más reciente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el programa destinó recursos por 51.700 millones de pesos para respaldar a más de 3400 jóvenes en sus programas académicos o a través de subsidios de sostenimiento (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2021; citado en Conpes y DPN, 2021). No obstante, hasta julio, según datos proporcionados por el mismo ministerio, los convenios asociados a este programa no han podido ser concluidos y se registran tasas de deserción superiores al 30% entre los estudiantes beneficiados, especialmente en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, y el informe indica que esta deserción se relaciona con necesidades económicas de los estudiantes y con condiciones de calidad de la educación, además de observarse dificultades para la inserción de los jóvenes beneficiarios en el mercado laboral (documento Conpes 4040, Conpes y DNP, 2021), desde el criterio de capacidades de Nussbaum y la lectura de brechas históricas de Maldonado, esta apuesta educativa compensa desigualdades rurales solo si la inversión se traduce en permanencia efectiva y en trayectorias educativas

sostenibles en el territorio, por lo tanto el dato de deserción elevada y la dificultad de inserción laboral sugieren una brecha entre la oferta formal y la capacidad real cuando no se acompañan condiciones materiales de sostenimiento y rutas territoriales verificables que superen barreras rurales como costos indirectos, conectividad, transporte y disponibilidad institucional, lo cual reproduce privaciones de oportunidades efectivas en contextos de desigualdad acumulada. En el componente de salud, Torres-Tovar (2022), para la Revista Cien Días, caracteriza el cuatrienio de Iván Duque como un periodo con balance problemático, marcado por la pandemia de covid-19 y por el estallido social, y señala que la visión gubernamental sostuvo que el sistema de salud había tenido éxito al expandir la cobertura, aunque reconoció que dicha expansión creció más rápido que el desarrollo de la infraestructura y que la capacidad de formación de profesionales de la salud no fue suficiente para avanzar en calidad (Torres-Tovar, 2022), en su propuesta programática Duque planteó componentes relacionados con salud pública, afiliación al sistema, utilización de *big data* y sistema de salud en línea, así como medidas asociadas a la situación financiera, incorporando lo denominado como “Ley de punto final en salud” con el propósito de esclarecer deudas y montos pendientes entre los actores involucrados, y propuso medidas gerenciales para el manejo hospitalario destacando meritocracia y evaluación de las EPS no solo por cantidad de afiliados sino por calidad del servicio, aunque se observa que varios problemas se abordaron sin jerarquía clara y con predominio de preocupaciones vinculadas al aspecto financiero (Torres-Tovar, 2020), desde el criterio de capacidades de Nussbaum y el enfoque de compensación de desigualdades de Maldonado, la inversión en salud reduce brechas históricas rurales únicamente cuando asegura acceso oportuno, continuidad y calidad en el territorio, por lo tanto si el énfasis se concentra en cobertura nominal o saneamiento financiero sin mecanismos de provisión rural y sin reconocimiento explícito de barreras territoriales, la apuesta se mantiene

como oferta general sin anclaje rural y deja intactas exclusiones estructurales que afectan de manera diferenciada a juventudes rurales y sus hogares.

En línea con esta discusión, la literatura revisada plantea que fortalecer la gobernanza sanitaria exige promover una cultura de cuidado y mejorar la calidad de vida de la población, con especial énfasis en saneamiento básico y alimentación, establecer protecciones sociales universales que garanticen un nivel básico de bienestar, y desarrollar un sistema de salud público con arraigo territorial que promueva procesos de promoción y prevención, atención primaria y vigilancia sanitaria sólida, garantizando condiciones de trabajo dignas y decentes para sus profesionales (Cabrera, 2021).

Lectura de Implementación y Gobernanza

Para interpretar estas brechas no basta con describir el instrumento, porque la implementación se ve afectada por cadenas de decisión, coordinación interinstitucional y capacidad territorial, y en ese sentido la literatura clásica advierte que los objetivos iniciales pueden diluirse cuando los procesos dependen de múltiples eslabones administrativos y acuerdos sucesivos (Pressman y Wildavsky, 1973), además, la consistencia de la implementación depende de la claridad del diseño, de la coherencia causal entre medios y fines, y de la disponibilidad real de recursos y arreglos institucionales para ejecutar en territorio (Sabatier y Mazmanian, 1980), y en escenarios rurales la política también se redefine en el nivel operativo por restricciones cotidianas de los actores que aplican lineamientos bajo escasez de tiempo, presupuesto y cobertura institucional, lo que genera variaciones territoriales y priorización de lo administrativamente posible (Lipsky, 1980), por lo tanto, cuando educación y salud se formulan como cobertura general sin dispositivos verificables de permanencia, provisión rural y coordinación territorial, la política puede conservar coherencia discursiva pero producir

capacidades insuficientes para reducir desigualdades históricas. La inversión en educación y salud expresa redistribución cuando asigna recursos y servicios que reducen brechas territoriales entre campo y ciudad, expresa reconocimiento cuando adapta la provisión a barreras rurales de acceso como distancia, conectividad y condiciones socioculturales, y expresa participación cuando habilita a jóvenes y comunidades a incidir en prioridades, seguimiento y pertinencia de la oferta, por lo tanto la justicia social se consolida si el PND convierte la promesa sectorial en capacidades reales en territorio y no en una oferta general sin anclaje rural, según Fraser (2000). Educación y salud se alinean con paz negativa si se entienden como mitigación básica para estabilizar vulnerabilidad sin transformación de desigualdades, y se alinean con paz positiva si amplían derechos, capacidades y condiciones de vida que reducen violencia estructural, y en relación con la RRI aportan a reconstrucción cuando fortalecen institucionalidad y provisión social rural, a reconciliación cuando aumentan confianza en el Estado y disminuyen exclusión, y a resolución cuando se integran a oportunidades productivas y participación que reduzcan causas profundas del conflicto, según Galtung (1997).

Desarrollo Sostenible, Energías Renovables y Medio Ambiente

Según Alonso (2022), en este período, el país amplió significativamente sus áreas marinas protegidas, pasando de 12,4 millones a 30,1 millones de hectáreas, alcanzando así el 30% de su patrimonio natural antes de 2030, conforme a la meta establecida por la Alianza Global por los Océanos. Sin embargo, en este análisis se señala que se omitieron numerosos fracasos locales, enfocándose únicamente en los logros presentados a nivel internacional. En cuanto a la deforestación, se describe como una carrera contrarreloj, y a pesar del compromiso expresado en la COP26, se reconoce que Iván Duque no logró encaminar al país hacia la meta de deforestación cero. Su gobierno experimentó el aumento más significativo de la deforestación en parques

nacionales, especialmente en la región amazónica. Un aspecto destacado en materia de protección de ecosistemas y sostenibilidad es la aprobación por parte del Congreso de la ley de delitos ambientales. Esta legislación tiene como objetivo salvaguardar los bosques y selvas, asignando tierras a los campesinos de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Paz (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP,. 2016).

Lectura de Implementación y Gobernanza

En clave de implementación, las brechas entre compromisos ambientales y resultados territoriales suelen explicarse por fallas de coordinación multiescalar, capacidad de control y condiciones de gobernanza en territorios donde confluyen economías ilegales y disputas por uso del suelo, por lo tanto la lectura metodológica distingue entre formulación normativa y ejecución verificable, considerando que la efectividad depende de objetivos claros, instrumentos consistentes, recursos y arreglos institucionales que logren operar en territorio (Sabatier y Mazmanian, 1980), y que la política puede reconfigurarse en el nivel operativo por restricciones de aplicación y priorización de lo posible (Lipsky, 1980), en consecuencia, los logros declarados adquieren sentido analítico cuando se acompañan de evidencia secundaria verificable sobre control territorial, cumplimiento y reducción de presiones estructurales sobre ecosistemas.

El enfoque de desarrollo sostenible se interpreta como redistribución cuando orienta inversión e instrumentos hacia territorios rurales para proteger bienes comunes y generar alternativas económicas sostenibles, como reconocimiento cuando comprende que la ruralidad y sus prácticas productivas tienen condiciones diferenciales y no deben ser tratadas como externalidad, y como participación cuando incluye a jóvenes rurales en decisiones sobre uso del suelo, gestión ambiental y proyectos territoriales, por lo tanto su aporte a justicia social depende de que el PND convierta sostenibilidad en beneficios y capacidades reales para juventudes

rurales y no en formulaciones generales sin mecanismos territoriales, según Fraser (2000).

El desarrollo sostenible aporta a paz negativa cuando se limita a control normativo o contención de daños sin abordar disputas estructurales por tierra y recursos, y aporta a paz positiva cuando transforma condiciones que producen conflicto ambiental y exclusión económica mediante gobernanza territorial y alternativas legales sostenibles, y en la RRI se vincula con reconstrucción cuando fortalece capacidades institucionales para gestión rural, con reconciliación cuando promueve acuerdos sociales sobre territorio y reduce tensiones comunitarias, y con resolución cuando disminuye causas estructurales de conflictividad asociadas a desigualdad, acceso a recursos y economías ilegales, según Galtung (1997).

Emprendimiento, Empleo y Participación Ciudadana

Según publica en su portal Portafolio (2023), el mercado laboral experimentó uno de los impactos más severos debido a la pandemia a partir de 2020, siendo también uno de los sectores que ha demostrado mayor resiliencia en el proceso de recuperación. A pocos días de que Iván Duque entregue la presidencia a Gustavo Petro, las cifras a nivel nacional aún indican que hay un camino significativo por recorrer en términos de mejoras económicas y laborales. De acuerdo con Sánchez et al., en su informe *Trabajo y Seguridad Social: Gobierno Duque y Gobierno Petro*, para el Observatorio Laboral, y tomando como referencia el boletín del DANE:

Las cifras de informalidad para el primer trimestre de 2022 arrojaron un porcentaje del 44,7% menor al reportado durante el primer trimestre de 2021; por otro lado, para el mes de mayo del 2022, la tasa de desempleo fue del 10,6%. Por su parte, la proporción de ocupados cotizantes al sistema de pensiones fue del 56,8% disminuyendo un punto porcentual respecto al mismo periodo del 2021. Estas cifras resultan relevantes pues muchas muestran un incremento importante en comparación con las cifras del año inmediatamente anterior. Si bien no pueden servir aisladamente para evaluar el gobierno, sí

nos pueden permitir considerarlas como una línea base para el gobierno entrante. Los cambios en estos porcentajes deben contribuir para la evaluación que se realice a su gestión (Sánchez et al., 2022, p. 3).

Las medidas de oportunidades y empleo rural aportan a compensar desigualdades históricas si convierten la promesa programática en capacidades efectivas como acceso a activos, formación pertinente, encadenamientos y estabilidad productiva en el territorio, y cuando se limitan a promoción genérica de emprendimiento sin instrumentos territoriales verificables tienden a reproducir la desigual distribución de oportunidades que Nussbaum y Maldonado ubican en la base de la exclusión social.

Desde el criterio de capacidades, las oportunidades para juventudes rurales compensan desigualdades históricas únicamente cuando habilitan capacidades reales de inserción productiva en territorio, es decir acceso a activos, formación pertinente, acompañamiento, encadenamientos y condiciones institucionales que reduzcan brechas acumuladas, por lo tanto se valora como capacidad territorial efectiva cuando el PND articula instrumentos, focalización rural y mecanismos de ejecución, y se valora como oferta general sin anclaje rural cuando se limita a incentivos o medidas generales sin especificación territorial y sin garantías de acceso efectivo para la juventud rural.

Lectura de Implementación y Gobernanza

En términos de implementación, los instrumentos de empleo y emprendimiento suelen fallar cuando el diseño asume que la oferta llega por sí misma a la población objetivo, sin resolver cuellos de botella de acceso, coordinación institucional y capacidad operativa en territorio, y la literatura muestra que las cadenas de implementación se vuelven frágiles cuando dependen de múltiples acuerdos administrativos y secuencias de ejecución que no se controlan

centralmente (Pressman y Wildavsky, 1973), además, la consistencia depende de objetivos claros, recursos, incentivos y arreglos institucionales que aseguren ejecución territorial y no solo formulación (Sabatier & Mazmanian, 1980), y en el nivel operativo la política se reinterpreta bajo restricciones cotidianas, lo que puede derivar en focalizaciones de facto o en exclusión indirecta de población rural por barreras administrativas (Lipsky, 1980), por lo tanto la lectura de gobernanza exige verificar si el PND traduce la promesa de oportunidades en mecanismos territoriales sostenibles y no en una oferta general de difícil acceso para juventudes rurales.

Tabla 4

Decretos de Inserción Laboral para la Juventud en el PND Duque

Ley 2039 del 27 de julio de 2020	Por medio del cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones;
Ley 2043 del 27 de julio de 2020	Por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones;
Ley 2001 del 15 de julio de 2021	Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones;
Ley 2117 del 29 de julio de 2021 por medio del cual se adicionan la Ley 1429 de 2010 y la Ley 823 de 2003	Se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones;
Ley 2119 del 30 de julio de 2021	Por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes;
Ley 2121 del 03 de agosto de 2021	Por medio de la cual se crea una nueva forma de ejecución del contrato de trabajo, denominada trabajo remoto, consecuencia de la pandemia de covid-19, pero también gracias a las nuevas tecnologías, que facilitan ejercer labores desde la casa u otros lugares diferentes a las sedes de las empresas o entidades empleadoras

Ley 2208 del 17 de mayo de 2022

También conocida como “Ley de segundas oportunidades”, por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones

Nota. Información adaptada a partir del informe de Sánchez et al. (2022).

Este eje expresa redistribución cuando facilita acceso a activos, formación pertinente, crédito, asistencia técnica y encadenamientos para que la juventud rural convierta oportunidades en ingresos estables, expresa reconocimiento cuando identifica barreras estructurales del mercado rural y trata a los jóvenes como sujetos con trayectorias diferenciadas y no como beneficiarios genéricos, y expresa participación cuando crea instancias reales de incidencia juvenil en decisiones productivas y de desarrollo territorial, por lo tanto su aporte a justicia social depende de que el PND pase de la promoción discursiva al diseño territorial verificable y con mecanismos de inclusión efectiva, según Fraser (2000).

Empleo y emprendimiento aportan a paz negativa si se conciben como programas de corta duración orientados a contención social sin modificar estructuras de desigualdad, y aportan a paz positiva si transforman condiciones materiales que sostienen violencia estructural mediante oportunidades sostenidas y ampliación de derechos económicos, y en relación con la RRI se asocian con reconstrucción cuando fortalecen economía rural legal e institucionalidad de apoyo, con reconciliación cuando reducen estigmas y amplían inclusión productiva, y con resolución cuando disminuyen causas profundas del conflicto como exclusión, falta de alternativas y dependencia de economías ilegales, según Galtung (1997).

Los Jóvenes en el Plan Nacional de Desarrollo de Gustavo Petro (2022-2026)

Pese a estar en marcha y no tener consolidados programas o políticas públicas para la atención de los jóvenes rurales, permite identificar en el texto base de la hoja de ruta para el periodo de gobierno, una serie de acciones estratégicas para dar cobertura y atención a la

juventud del campo. Adicionalmente se destaca el componente pedagógico sociocrítico que se imprime al documento, siguiendo las ideas decoloniales de autores como Freire (1999) y su búsqueda de una emancipación de las estructuras sociales o de Honneth (1997) y sus postulados sobre el reconocimiento, porque se trata de un plan que busca visibilizar los territorios y por ende sus comunidades, para rescatar el capital humano y sobre todo, la fuerza emprendedora de la juventud.

Tabla 5

Síntesis de los Aportes PND de Gustavo Petro

Un PND de todos y para todos	El programa de Gobierno del Presidente Gustavo Petro propone que las transformaciones se realicen teniendo como punto de partida el territorio y las personas. Es producto de un intenso diálogo nacional con las comunidades y los sectores, con participación de más de 250.000 personas
Diálogos vinculantes	Las 89.788 propuestas recibidas en los 51 diálogos regionales vinculantes fueron fundamentales para definir los objetivos estratégicos, líneas estratégicas y proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo
El gran objetivo	Este plan es el inicio de una transición que desemboca en la Paz Total, buscando que todos puedan vivir una vida digna y construir un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias históricas, la no repetición del conflicto, el cambio en la relación con el ambiente y una transformación productiva sostenible
El impacto esperado y las grandes transformaciones	Las transformaciones buscan orientar la economía hacia un desarrollo económico, social y ambiental, promoviendo una economía biodiversa, un ordenamiento territorial adecuado y una mayor inclusión. Las cinco grandes transformaciones son: Ordenamiento del territorio alrededor del agua. Seguridad humana y justicia social. Derecho humano a la alimentación. Transformación productiva, internacionalización y acción climática. Convergencia regional.
Cambios profundos en el modelo de desarrollo	Se busca potenciar la reindustrialización del país, el agro, el turismo y proyectos de infraestructura que mejoren la competitividad y la conectividad. Se pretende dejar de depender de hidrocarburos y convertirse en una sociedad del conocimiento.
Formalización e oportunidades laborales	Propuestas para jóvenes: aquí se propone la integración de pasantías y prácticas obligatorias en toda la educación superior. Propuestas para mujeres: enfocadas en aumentar la participación en cargos públicos en al menos el 50%, lograr la igualdad salarial y la remuneración del trabajo de cuidado -en el que participan mayoritariamente mujeres.

	Propuestas de empleo barrial: enfocadas en la estructuración de microeconomías de contratación local para obras pequeñas de infraestructura.
	Propuestas de empleo en el sector deporte: fomento de las escuelas deportivas para la generación de empleo. Propuesta de empleo en el sector salud: mediante la creación de un estatuto para la formalización del trabajo en el sector salud.
Cumplimiento del Acuerdo Final del Proceso de Paz	Las disposiciones del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI) son prioritarias en las transformaciones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2023-2026. Para avanzar se incluyen acciones y recursos financieros para la recuperación de las metas trazadoras en el Acuerdo de Paz (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016), destinando 50.4 billones de pesos para facilitar y asegurar su implementación y desarrollo normativo

Nota. Información adaptada a partir del informe del portal Función Pública (2023).

Las medidas de empleo rural y productividad expresan redistribución cuando facilitan acceso a ingresos, crédito, asistencia técnica y activos productivos para juventudes rurales, incorporan reconocimiento cuando valoran prácticas productivas locales y corrigen barreras de mercado y discriminación territorial, y consolidan participación cuando habilitan a jóvenes a incidir en decisiones de desarrollo económico territorial, por lo tanto la justicia social se fortalece si la política define rutas reales de inserción y permanencia productiva y no solo promoción genérica de emprendimiento, según Fraser (2000).

El empleo rural aporta a paz positiva cuando transforma condiciones materiales que sostienen conflictividad como pobreza, exclusión y falta de alternativas económicas y aporta a paz negativa cuando se limita a programas de corto plazo sin encadenamientos y sin cambios en acceso a activos, en relación con la RRI se ubica en reconstrucción si fortalece economías legales y capacidades institucionales locales, y se acerca a resolución cuando reduce incentivos de economías ilegales y aumenta estabilidad territorial mediante oportunidades sostenidas, según Galtung (1997).

Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Juventud

Recientemente, el presidente Gustavo Petro anunció la creación de un programa destinado a 100 mil jóvenes de sectores populares, a quienes el Estado apoyará con recursos, para que puedan alimentarse y estudiar, y de este modo convertirse en una fuerza de paz. Se trata de un programa que busca vincular a los empresarios y a la sociedad en general para apoyar a la juventud.

También se encuentra en marcha el Proyecto Jóvenes de Paz, que tal como lo explica el Higuera (2023), “busca entregar a los jóvenes que son miembros de bandas criminales un ingreso para que accedan a educación superior” (párr. 1). Se trata de un programa incluido en el PND en el artículo 348, como parte de una ruta de atención integral a la juventud entre los 14 y 28 años de edad que se encuentra en situación de extrema pobreza, pero especialmente, aquellos que han estado vinculados a dinámicas de criminalidad.

Lectura desde Fraser

Jóvenes en Paz combina redistribución cuando direcciona apoyos, formación o servicios que compensan desigualdades de partida, incorpora reconocimiento si trata a la juventud rural como sujeto político con trayectorias marcadas por exclusión y estigmatización, y avanza en participación si convierte a los jóvenes en actores con incidencia en agendas locales de paz y desarrollo, por lo tanto su consistencia con justicia social depende de que la participación no sea simbólica y de que la redistribución se vincule a oportunidades productivas y educativas en el territorio rural.

Según la lectura de Galtung (1997), Jóvenes en Paz se alinea con paz positiva cuando busca modificar condiciones estructurales que sostienen violencias y exclusión juvenil, y se queda en paz negativa cuando su objetivo se limita a contención y prevención sin transformación

territorial, en términos de la RRI aporta a reconciliación si reduce estigmas y promueve reintegración social, aporta a reconstrucción si fortalece instituciones locales y oferta social rural, y aporta a resolución cuando se conecta con cambios materiales en acceso a derechos, empleo rural, tierra y participación efectiva.

Educación y Salud para los Jóvenes

Según el Ministerio de Educación (2023), la educación está en el centro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y por eso la bases del PND en el ámbito educativo se enfoca en asegurar el derecho a una educación de calidad para todos los colombianos, estableciendo siete líneas estratégicas: incrementar la cobertura de la educación inicial, dentro del marco de atención integral a la primera infancia; resignificar la jornada escolar para la formación integral y la educación CRESE (ciudadana, para la reconciliación, socioemocional, antirracista y para el cambio climático); aumentar los recursos del Sistema General de Participaciones y otras fuentes de financiación nacionales y territoriales para asegurar condiciones de calidad en la educación preescolar, básica y media oficial; dignificar y mejorar el bienestar de los docentes como agentes determinantes del cambio; fortalecer las Instituciones de Educación Superior Públicas mediante la reforma a la Ley 30 de 1992, garantizando así el derecho a la educación superior; establecer la gratuidad de la matrícula en la educación superior pública, con enfoque en calidad, equidad y pertinencia territorial, avanzando gradualmente hacia la universalización e Implementar un Nuevo Plan de Espacios Educativos concebidos como centros de vida comunitaria y paz, con el objetivo de promover la equidad territorial y superar brechas históricas en el acceso a la educación desde la etapa preescolar hasta la educación superior.

En materia de salud, tomando como referencia lo presentado en el boletín del Observatorio de Salud Pública y Epidemiología José Félix Patiño (2023), hay una serie de puntos

fundamentales dentro de la Reforma a la Salud que se tramita desde el Gobierno. El primer punto plantea la condición de avanzar hacia un sistema de salud garantista, universal y basado en un modelo de salud preventivo y predictivo. Se hace referencia de manera general a la necesidad de desarrollar la Ley Estatutaria en Salud (Ley 1751 de 2015), establecer redes prestadoras tanto públicas como privadas, poner énfasis en la promoción y prevención, y destacar características del modelo de atención primaria en salud, como la territorialización, el contacto directo con las comunidades y el aseguramiento en salud bajo la regulación del Estado. También se destaca la importancia de una nueva política en talento humano en salud. La segunda son los determinantes sociales en el marco del modelo preventivo y predictivo, que, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2026), involucran los contextos sociales y políticos del territorio, incluyendo factores como el modelo de desarrollo, las estructuras de poderes legales e ilegales, la transición demográfica y la migración. La tercera se refiere a más gobernanza y gobernabilidad, es decir, a mejores sistemas de información en salud, donde se destaca la independencia para entidades adscritas al Ministerio de Salud.

De acuerdo con Fraser (2000), la política de salud se ubica en redistribución cuando dirige recursos, servicios y cobertura efectiva a zonas rurales con rezago histórico, incorpora reconocimiento cuando asume barreras territoriales y culturales de acceso y ajusta la oferta a condiciones rurales, y materializa participación cuando habilita control social y decisión comunitaria sobre prioridades sanitarias, por lo tanto su aporte a justicia social se confirma cuando reduce desigualdades territoriales medibles y no solo enuncia ampliaciones generales de cobertura.

Conforme con Galtung (1997), la salud fortalece paz positiva cuando disminuye vulnerabilidades estructurales asociadas a exclusión, precariedad y ausencia institucional, y se

queda en paz negativa cuando actúa solo como mitigación temporal sin reforma de acceso territorial, en clave RRI se relaciona con reconstrucción por presencia estatal y servicios básicos, con reconciliación cuando mejora confianza en instituciones, y con resolución cuando contribuye a condiciones de vida que reducen conflictos por abandono estatal y desigualdad persistente.

Desarrollo Sostenible, Energías Renovables y Medio Ambiente

De acuerdo con el informe de Prospectiva Consulting (2022), la agenda ambiental será un eje central de su gobierno. Posturas críticas hacia modelos extractivistas, como la minería y la extracción petrolera a través del *fracking*, destacan el énfasis que el nuevo gobierno espera poner en marcha para consolidar el proceso de descarbonización y aumentar el uso de energías renovables. Es importante señalar que el proceso de transición energética no partirá desde cero bajo el nuevo gobierno, ya que durante la administración de Iván Duque, la agenda del sector minero-energético logró avanzar y establecer una hoja de ruta para la adopción de energías renovables.

En la actualidad, la matriz energética de Colombia es considerada una de las más limpias del mundo, ya que depende en gran medida de la energía obtenida a través de fuentes hídricas. Este aspecto es resaltado por el Energy Transition Index del Foro Económico Mundial, situando a Colombia en el segundo lugar en comparación con los países de las Américas y en el puesto 25 entre 115 países. Sin embargo, la dependencia del recurso hídrico fue una de las principales razones que llevó al gobierno a estructurar un marco normativo que facilite la transición hacia energías renovables, especialmente en el contexto del cambio climático.

Emprendimiento, Empleo y Participación Ciudadana

En cuanto al emprendimiento y el empleo, particularmente, el artículo 57 del PND, se habla de la promoción de la autonomía y el emprendimiento de la mujer, y para ello se propone

que el Fondo Mujer Emprende, creado en 2020, se transforme en el Fondo para la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer. Asimismo, se anuncia que empresarios, emprendedores y asociaciones populares tendrán mayores oportunidades y mejores condiciones con el Plan Nacional de Desarrollo.

Según lo expresa el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), el artículo 88 es muy importante porque en este se definen los instrumentos para la inclusión financiera y crediticia de la economía popular, la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento.

Tabla 6

Matriz de Análisis de Contenido: PND Duque /PND Petro

Programas	PND Duque	PND Petro
Lucha contra la pobreza y apoyo a la juventud	El Gobierno implementó programas para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los colombianos, como Familias en Acción y Jóvenes en Acción, aunque no hay un énfasis especial en los territorios, ni en la población rural.	Apoyo a los procesos de paz y medidas para abordar las causas subyacentes del conflicto armado, destacando el acompañamiento a las comunidades campesinas en todo el territorio nacional. Siguiendo las ideas de Galtung (1997), no puede existir paz en medio del conflicto y no puede terminar el conflicto por un camino donde se reconozca la ausencia de paz. Este es tal vez uno de los principales dilemas dentro del Plan de Desarrollo, toda vez que el crecimiento de las disidencias en los territorios rurales del país se ha vuelto constante y no hay una verdadera voluntad política por parte de los insurgentes para corregir el rumbo.
Educación y salud para los jóvenes	Se promovió la educación de calidad y se llevaron a cabo iniciativas para aumentar el acceso a la educación superior. Se ofrecieron becas pero sin discriminar la procedencia rural o urbana. Es muy importante resaltar que la formalización del estudio y la oportunidad de acceso para los jóvenes rurales siguió siendo incipiente durante este mandato Leibovich y Botero (2022), cuando explican que la verdadera fuerza de la	Aumento de la inversión en educación y salud públicas para garantizar el acceso universal a estos servicios, presentando como principal estrategia la descentralización del servicio que prestan las instituciones y búsqueda de una disminución en la brecha de desigualdad en los sectores más vulnerados del territorio. Para el año 2023 se alcanzó el presupuesto histórico más alto para el sector educación con \$54,8 billones, lo que significa un crecimiento de más del 10%

reforma radica en la educación, no en el marco del modelo neoliberal, sino dentro de los parámetros reales que contemplan las necesidades de los jóvenes campesinos, su saber y su saber hacer. Se llevaron a cabo reformas en el sistema de salud con el objetivo de mejorar la atención médica y la cobertura, pero se dejó de lado la salud mental y fueron pocos los recursos para la salud en el sector rural. Una explicación para que la atención y la cobertura no hayan alcanzado las expectativas de transformación en los territorios, la generan Flórez y Niño (2021) para implementar los cambios y reformas, atendiendo al mismo tiempo las necesidades de la población y el sostenimiento de los acuerdos en términos de acompañamiento, reinserción, reconciliación, reparación y no repetición.

respecto al 2022. Adicionalmente, este año fueron dispuestos recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación para las IES públicas.

Actualmente, se encuentra en trámite la Reforma a la Salud, que pretende mejorar la calidad en la prestación de los servicios en todo el territorio, haciendo énfasis en la prevención y destinando mayor autonomía a los hospitales para que no se continúe con la dependencia del esquema de las Entidades Prestadoras de Servicio (EPS).

<p>Desarrollo sostenible, energías renovables y medio ambiente</p>	<p>El Gobierno trabajó en programas para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, aunque no hubo un avance significativo en la industrialización del sector agropecuario, es decir, no aumentó el campo de oportunidad para los jóvenes del campo. De acuerdo con Prospectiva Consulting (2022), el impulso de las energías renovables se convierte en una oportunidad para atraer inversión al país. A cierre de 2021 el país recibió inversiones por USD 800 millones para proyectos de energía eólica y solar, que lograron inversiones en la cadena del sector por USD 1 billón. Según las empresas que han llegado al país, las condiciones geográficas, las reglas de juego claras y la seguridad jurídica, favorecen el clima de inversión en este sector.</p>	<p>Se enfatiza la transición hacia fuentes de energía limpias y sostenibles, así como políticas para abordar problemas ambientales como la deforestación y el cambio climático. De acuerdo con Bedoya (2019b), la advertencia es clara sobre este tipo de iniciativas, porque no puede existir improvisación en términos de la transición energética, si en medio se encuentran las regalías que alimentan los proyectos de la nación, es preciso que el proceso de socialización sea efectivo y que la concienciación sobre el cambio permanezca a mediano y a largo plazo. Según el informe de Prospectiva Consulting (2022), la llegada del nuevo gobierno puede ser una oportunidad para mantener y fortalecer las inversiones en energías renovables, dado el interés manifestado de potenciar la energía solar y eólica. Sin embargo, el gobierno entrante tendrá el reto de continuar o ajustar las rutas para la transición energética definidas, así como fortalecer la institucionalidad para lograr su propósito de acelerar la implementación y avanzar en la descarbonización para lograr la carbono-neutralidad.</p>
<p>Emprendimiento, empleo y participación ciudadana</p>	<p>Se impulsaron políticas para promover el emprendimiento y la creación de empleo, especialmente para jóvenes. En un intento por consolidar la justicia social, se dio la oportunidad a los jóvenes campesinos de acceder a oportunidades de emprendimiento, pero la mayor parte de iniciativas y programas no se consolidaron como políticas de Estado y se diluyeron.</p>	<p>Fomento de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas, con énfasis en la inclusión de los jóvenes del campo, los jóvenes afro e indígenas. De acuerdo con Donas (2021) este es uno de los espacios que reclaman con mayor vehemencia los jóvenes de América Latina, porque no se trata solo de la visibilización, del reconocimiento y la participación, si al final no son tomados en cuenta para la toma de decisiones.</p>

Nota. La tabla presenta una matriz de contenido que establece una comparación entre los avances de ambos gobiernos en cuatro aspectos fundamentales relacionados con la juventud.

La inversión educativa opera como redistribución cuando corrige brechas de acceso, calidad e infraestructura entre campo y ciudad, como reconocimiento cuando adapta currículo, modalidades y apoyos a condiciones rurales y a identidades territoriales y como participación cuando integra a jóvenes y comunidades en decisiones sobre pertinencia y gobernanza educativa, por lo tanto la justicia social se evidencia si la política supera la oferta generalista y demuestra medidas focalizadas para trayectorias rurales y permanencia educativa, según Fraser (2000).

La educación contribuye a paz positiva cuando amplía capacidades y movilidad social reduciendo desigualdades estructurales que alimentan conflicto, y aporta a paz negativa cuando se presenta solo como medida de cobertura sin impacto territorial sostenido, en la RRI se vincula con reconstrucción por fortalecimiento de servicios y capital humano rural, con reconciliación cuando promueve inclusión y confianza institucional, y con resolución cuando se articula con oportunidades económicas y participación juvenil que reduzcan incentivos de economías ilegales y exclusión, de acuerdo a Galtung (1997).

Conclusión

El sector rural fue posiblemente el más afectado por el fenómeno del desplazamiento. La falta de reconocimiento de la propiedad campesina sobre las tierras, entre otras causas, obstaculizó la creación de nuevas oportunidades laborales y la generación de ingresos para numerosas familias. Una parte significativa del campesinado se vio obligada a desplazarse debido a la presión de grupos guerrilleros y a la acción de terratenientes que, al armar sus propios grupos paramilitares, establecieron de facto un control monopólico sobre la tierra y su desarrollo productivo. Este escenario contribuyó a un aumento de los niveles de informalidad en muchos sectores de la ganadería y la agricultura, frenando así el desarrollo productivo y, por ende, impactando negativamente en el mercado laboral.

Los Planes de Desarrollo de ambos presidentes han representado una luz de esperanza para la población joven que habita en los territorios rurales del país, no obstante, las propuestas de Gustavo Petro exhiben un fuerte contenido de acciones afirmativas en beneficio de la poblaciones marginadas, especialmente las mujeres, alineándose de manera significativa con los hallazgos del informe de la Comisión de la Verdad. Además, se observa una conexión evidente con la importancia otorgada al campo como generador de oportunidades de empleo legales.

Mientras que la Comisión de la Verdad reflexiona sobre los problemas del desplazamiento y las migraciones originadas por la violencia, el PND Colombia Potencia Mundial de la Vida, no solo aboga por una reforma agraria, sino que también propone políticas agrarias productivas centradas en el empleo como eje central de sus propuestas laborales (Sánchez, et al., 2022).

Análisis Comparado de los PND de Iván Duque y Gustavo Petro desde el Enfoque Territorial, la Paz y la Justicia Social

En este objetivo se desarrolla un análisis comparado entre Renta Joven, entendida en su continuidad institucional respecto de Jóvenes en Acción, y el enfoque PDET–PATR, como instrumento territorial de implementación de la Reforma Rural Integral en municipios priorizados, por lo tanto el contraste se centra en dos unidades comparativas concretas y no en una revisión general de los Planes Nacionales de Desarrollo, y para ello se utilizan indicadores de escolaridad, empleabilidad, productividad y desarrollo tecnológico en el periodo 2018–2025, junto con evidencia documental institucional y reportes externos verificables que permiten interpretar capacidades juveniles y construcción de paz en clave territorial.

Comparar estas dos políticas en el marco de los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro permite identificar no solo diferencias programáticas, sino variaciones en la forma en que el Estado define el problema público de la juventud rural, selecciona instrumentos, distribuye responsabilidades institucionales y orienta la implementación en los territorios, en consecuencia este ejercicio comparado permite establecer cuál política presenta mayor anclaje territorial, cuál ofrece mayor trazabilidad operativa y cuál aporta de manera más consistente a la ampliación de capacidades juveniles rurales, especialmente en términos de acceso a oportunidades, permanencia educativa y articulación con procesos de desarrollo territorial y paz.

En ese sentido, el análisis de este objetivo no se organiza a partir de continuidades y rupturas generales de cada Plan Nacional de Desarrollo, sino a partir del examen específico de dos casos de política pública, lo que permite observar cómo cambian sus lógicas de diseño, sus condiciones de implementación y sus efectos reportados cuando se insertan en marcos de gobierno distintos, y de este modo la comparación contribuye a comprender mejor las dinámicas

institucionales que favorecen, limitan o reorientan la atención estatal hacia la juventud rural.

Caso 1. Renta Joven, Continuidad de Jóvenes en Acción

Renta Joven constituye una unidad comparativa pertinente para este estudio en la medida en que permite observar la continuidad y reorientación de una política pública dirigida a la población joven, con antecedentes en Jóvenes en Acción, y con una lógica de intervención centrada en el acceso, permanencia y tránsito educativo como mecanismo de inclusión social y ampliación de oportunidades. Su valor analítico no radica únicamente en el volumen de cobertura o en la asignación de incentivos, sino en la posibilidad de examinar cómo el Estado traduce una política de apoyo a la juventud en capacidades efectivas, especialmente cuando se trata de jóvenes ubicados en contextos rurales o en territorios con mayores brechas estructurales.

Desde una perspectiva comparativa, esta política permite identificar si el cambio entre gobiernos modifica o no la manera en que se entiende el problema de la exclusión juvenil, y si la respuesta estatal se mantiene en un plano compensatorio o avanza hacia una lógica más amplia de justicia social y desarrollo territorial. En este sentido, el análisis de Renta Joven exige distinguir entre su dimensión explícita, representada en metas, criterios de focalización, mecanismos de transferencia y trayectorias educativas apoyadas, y su dimensión implícita, visible en las barreras que persisten para que esos apoyos se conviertan realmente en permanencia, acceso a oportunidades y transición hacia escenarios de autonomía productiva.

A la luz de los indicadores seleccionados, Renta Joven se examina principalmente en relación con la escolaridad y, de manera indirecta, con la empleabilidad y el desarrollo tecnológico, en tanto la permanencia educativa, la posibilidad de formación y el acceso a soportes institucionales pueden incidir en trayectorias posteriores de inserción laboral y movilidad social. Sin embargo, su alcance territorial debe evaluarse con cautela, porque la

existencia de un programa nacional no garantiza por sí misma que las condiciones reales de conectividad, transporte, sostenimiento y oferta institucional permitan que la juventud rural reciba los beneficios en igualdad de condiciones con los jóvenes urbanos.

Por ello, el análisis de este caso no se limita a verificar la existencia del programa, sino que busca establecer si en el periodo 2018–2025 la política muestra continuidad, ajustes o reorientaciones significativas en su capacidad para reducir brechas y fortalecer capacidades juveniles en territorios rurales, y si su implementación reportada revela una política con anclaje territorial efectivo o una política con cobertura amplia pero con limitaciones para transformar desigualdades persistentes.

Caso 2. PDET–PATR como Instrumento Territorial de Implementación

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y sus Planes de Acción para la Transformación Regional constituyen la segunda unidad comparativa del estudio, debido a que representan una arquitectura de política pública territorial directamente asociada a la implementación de la Reforma Rural Integral. A diferencia de Renta Joven, que se organiza alrededor de una población objetivo específica, el enfoque PDET–PATR se estructura desde el territorio, y su relevancia para la juventud rural radica en que las condiciones de acceso a educación, infraestructura, productividad, conectividad, participación y oportunidades dependen en buena medida de la capacidad transformadora de estos instrumentos en los municipios priorizados.

Este caso permite observar con mayor nitidez la relación entre planeación, institucionalidad y ejecución territorial, porque en los PDET–PATR convergen metas del Acuerdo Final (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016), arreglos interinstitucionales, prioridades de inversión y expectativas de transformación estructural en

contextos rurales marcados por conflicto, exclusión y debilidad estatal. En consecuencia, su inclusión en el análisis comparado permite evaluar no solo si existe continuidad programática entre gobiernos, sino también cómo cambia el sentido de la intervención cuando las políticas rurales son leídas desde marcos de legalidad, seguridad o estabilización, o desde marcos de justicia social, reforma agraria y paz territorial.

En términos metodológicos, este caso se analiza a partir de indicadores de productividad, desarrollo tecnológico, empleabilidad y escolaridad, en la medida en que el desempeño territorial de los PDET–PATR puede incidir sobre las oportunidades reales de la juventud rural aun cuando no se trate de una política exclusivamente juvenil. Por esta razón, la comparación exige distinguir entre lo explícito, es decir, los objetivos, instrumentos, arreglos institucionales, inversiones y productos reportados, y lo implícito, referido a la capacidad real del enfoque territorial para mejorar condiciones de vida, reducir brechas acumuladas y fortalecer la inserción de los jóvenes en procesos productivos, educativos y de participación local.

El valor analítico del caso PDET–PATR radica en que permite observar de manera directa la relación entre política pública e institucionalidad territorial, mostrando cómo la implementación depende de capacidades de coordinación, financiamiento, seguimiento y priorización, y cómo las diferencias entre gobiernos afectan la forma en que se activa o se debilita una política territorial clave para comprender las oportunidades de la juventud rural en escenarios de posacuerdo.

Comparación de Resultados e Implicaciones Institucionales

La comparación entre Renta Joven y PDET–PATR permite identificar dos lógicas distintas de intervención pública sobre la juventud rural, la primera centrada en la trayectoria individual de acceso, permanencia y apoyo educativo, y la segunda orientada a la transformación

estructural del territorio como condición para ampliar oportunidades. Esta diferencia es fundamental para el análisis, porque no se trata solo de contrastar programas distintos, sino de comprender cómo cada política representa una forma diferente de abordar el problema público de la juventud rural, ya sea desde la protección y el apoyo directo a la persona joven, o desde la modificación de las condiciones territoriales que limitan sus capacidades.

En términos comparativos, Renta Joven ofrece una mayor claridad en focalización poblacional y una trazabilidad más directa sobre beneficiarios, apoyos e indicadores asociados a permanencia educativa, mientras que PDET–PATR presenta un anclaje territorial más robusto al inscribirse en una lógica de transformación regional e implementación del Acuerdo Final (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016). No obstante, esta diferencia también implica que la primera política puede mostrar más facilidad para evidenciar continuidad administrativa, mientras la segunda depende en mayor medida de la coordinación interinstitucional, la capacidad territorial y la sostenibilidad de la inversión, lo que la vuelve más sensible a cambios de orientación política y a barreras de implementación.

Desde la perspectiva de las capacidades juveniles rurales, la comparación permite sostener que Renta Joven puede contribuir con mayor precisión a trayectorias educativas y de acceso individual a oportunidades, pero su impacto territorial es más limitado si no se articula con condiciones estructurales que hagan viable la permanencia y la inserción futura. Por su parte, PDET–PATR tiene un potencial más amplio para incidir en productividad, conectividad, institucionalidad y entorno territorial, aunque sus resultados son más complejos de observar y dependen de una ejecución sostenida, de arreglos de gobernanza efectivos y de una relación más estrecha entre planeación y resultado.

En ese sentido, el análisis comparado de ambas políticas permite comprender que las

oportunidades de la juventud rural no dependen únicamente de la existencia de programas dirigidos a jóvenes, sino también de la capacidad del Estado para articular apoyos individuales con transformación territorial, y muestra que las diferencias entre gobiernos no solo se expresan en discursos o prioridades abstractas, sino en la manera concreta en que se distribuyen responsabilidades, se priorizan instrumentos y se activa o se limita la arquitectura institucional necesaria para que la política pública produzca efectos verificables en los territorios rurales.

Continuidades y Rupturas en el PND Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018-2022)

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Iván Duque, denominado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” 2018-2022, implica ponerse de acuerdo en un gran pacto en donde concurren las inversiones públicas y privadas y los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno para definir el conjunto de prioridades, que generan la verdadera transformación.

El PND no es la acción desarticulada de los diferentes ministerios y sectores que conforman el Gobierno. Sí es, en cambio, la creación de espacios de coordinación que permiten sumar esfuerzos para generar el verdadero cambio social, dinamizar el crecimiento económico y alcanzar el mayor desarrollo del país y de sus regiones. Este Plan es una apuesta por la equidad de oportunidades para que cada colombiano pueda elegir libremente aquello que quiere ser y hacer con su vida y disfrutar de una vida digna. Los elementos novedosos son el incremento en la productividad, liderada por una profunda transformación digital y una apuesta por la agroindustria que vincule a los pequeños y medianos productores; una mejora regulatoria y tributaria que promueva el emprendimiento y la actividad empresarial; una mayor eficiencia del gasto público; una política social moderna centrada en la familia que conecta a la población pobre y vulnerable a los mercados; y el aprovechamiento de las potencialidades territoriales al

conectar territorios, gobiernos y poblaciones.

Los tres objetivos específicos que desarrolla el documento toman en consideración los espacios de diálogo y escucha activa realizados en el marco del Pacto Colombia con las Juventudes, además de los distintos espacios de consulta directa y socialización, lo que ha permitido alinear la visión de política con las necesidades territoriales de la juventud colombiana. No obstante, se reconocen algunas cifras que no resultan alentadoras en torno a la no continuidad o ruptura con lo pactado para los jóvenes en la Reforma Rural Integral.

En el cumplimiento de lo dispuesto en el punto 6.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016), se han establecido diversas herramientas y mecanismos que comprenden un conjunto de propósitos, objetivos, metas e indicadores, así como recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de los compromisos derivados del Acuerdo Final durante un período de 15 años (2017-2031). Estos instrumentos incluyen el Plan Marco de Implementación, los Planes Nacionales Sectoriales, los planes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y los Planes Integrales de Reparación Colectiva. Estos elementos se erigen como puntos de referencia esenciales para la integración de los componentes de paz en los futuros planes nacionales de desarrollo, con el objetivo de abordar el conflicto y contribuir a la consolidación de la paz y la equidad, bajo el marco de la legalidad, en aras de cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016).

Según Marriner y Menjura (2022), el PND de Iván Duque ha enfrentado críticas significativas, especialmente en lo que respecta a los recursos asignados a la paz. Se sostiene que, en su mayoría, estos recursos se destinan a programas sociales generales que, aunque

podrían considerarse como contribuciones a la construcción de la paz desde una perspectiva amplia, no se alinean directamente con los compromisos establecidos en el Acuerdo Final. En lugar de abordar directamente estos compromisos, se observa que el PND delega la responsabilidad y la autoridad a las entidades locales, dejando, por ejemplo, aspectos clave como el enfoque de género en manos de estas entidades.

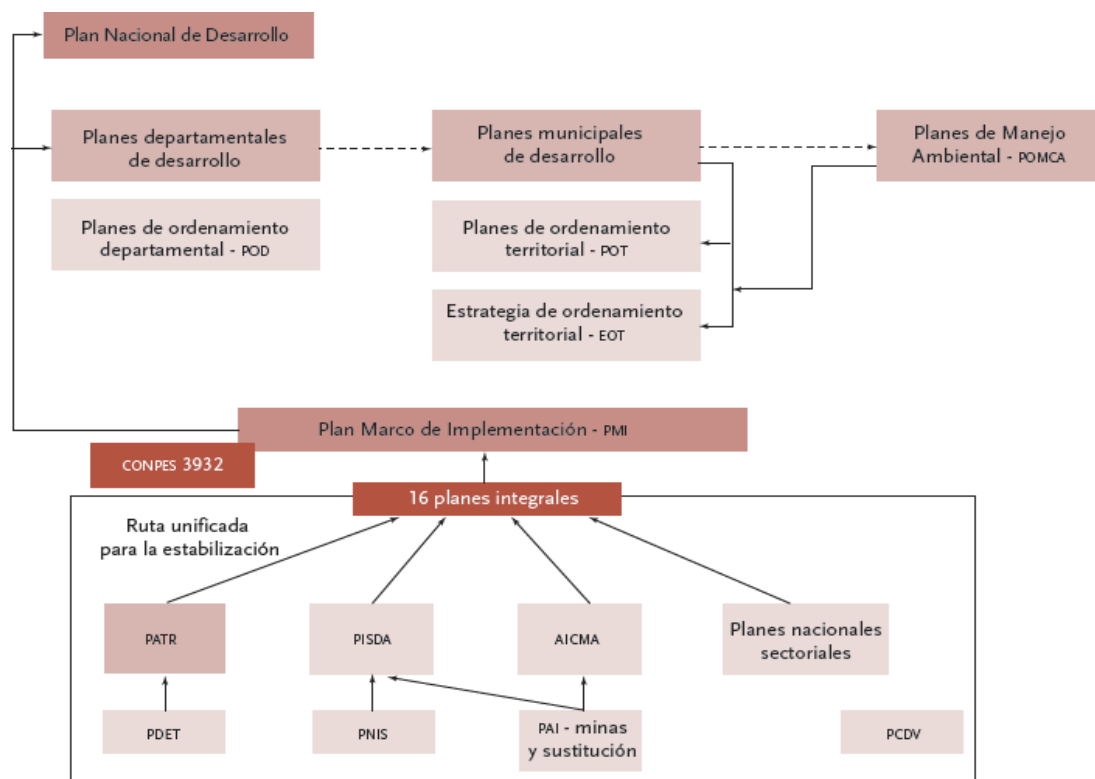
El Plan Marco de Implementación (PMI) estableció la meta de destinar el 10% del producto interno bruto (PIB) a inversiones para la paz con el fin de cumplir con la totalidad de los compromisos adquiridos. Sin embargo, la realidad muestra que el porcentaje asignado alcanza solo el 0,8%. Es relevante destacar que, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, el tema de la paz no figura entre las 10 prioridades de inversión gubernamental. Este desfase entre las metas establecidas y la asignación efectiva de recursos plantea interrogantes sobre la verdadera prioridad otorgada a la implementación integral de los compromisos de paz en la agenda gubernamental.

En relación con los planes nacionales sectoriales, la política de Paz con Legalidad los aborda mediante una necesaria integración con otros instrumentos de planificación inherentes al Acuerdo Final. Esta perspectiva reconoce las diversas afectaciones que el conflicto armado interno ha infligido en las zonas rurales del país. La figura muestra claramente esta interconexión en la planificación sectorial, tanto a nivel territorial como nacional.

En este contexto, la formulación de los 16 planes nacionales emerge como el punto central de articulación entre los compromisos estipulados en el Acuerdo Final y la planificación rutinaria. Este enfoque refleja la intención de asegurar una coherencia integral entre los objetivos de paz y legalidad y la planificación convencional, reconociendo la importancia de abordar de manera específica las consecuencias del conflicto en las áreas rurales del país.

Figura 9

Articulación Instrumentos de Planeación de la Política de Paz con Legalidad de Iván Duque



Nota. Información tomada de Marriner y Menjura (2022).

Otro compromiso pendiente en este aspecto es la creación e implementación del catastro multipropósito. Según lo establecido, para el año 2023 este catastro debería estar plenamente desarrollado, actualizado y en funcionamiento. Sin embargo, hasta el momento, los progresos se han centrado principalmente en aspectos normativos y operativos. Se ha logrado avanzar con la expedición del Conpes 3958 (Conpes y DPN, 2019), que establece que la ejecución del catastro no recaerá exclusivamente en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), sino que también será responsabilidad de los municipios. A pesar de estos avances, aún queda trabajo por hacer para lograr la plena implementación del catastro multipropósito en el plazo establecido.

Finalmente, en relación con las metas establecidas en el punto uno, destacan los modelos educativos flexibles. En cuanto al seguimiento del PMI hasta 2019, se registra que 519 sedes educativas rurales han sido beneficiadas, lo que representa tan solo el 1,46% del total de 35,408 sedes educativas. Este avance limitado guarda coherencia con la política de Paz con Legalidad, ya que en esta se enfoca en la socialización de rutas para el acceso a la educación superior y en el proceso de diagnóstico e identificación de la población de exintegrantes de las FARC y sus familias que están fuera del sistema educativo. No obstante, no se centra de manera específica en las rutas para lograr un acceso efectivo a la educación en las áreas rurales y esto genera una brecha para el establecimiento efectivo de una justicia social.

El aporte más relevante y significativo del PND de Duque, que no tuvo una ejecución completa a nivel presupuestal, pero si una proyección para dar inicio a una descentralización oportuna para focalizar los problemas de los territorios, se reconoce en el plan de desarrollo rural establecido en los pactos regionales, así se presenta en las figuras 6 y 7.

Figura 10

Acuerdo de Desarrollo Rural en la Descentralización



Nota. La información es parte del informe DNP (2019, p. 27). El Desarrollo Rural en el PND 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Figura 11

El Desarrollo Rural en los Pactos Regionales

Pacto Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia	Objetivo: Fomentar diversificación, internacionalización y formalidad de la economía regional Énfasis: <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de los encadenamientos productivos - Ampliación y mejoramiento de los centros de acopio
Pacto Región Llanos – Orinoquía: Conectando y potenciando la despensa sostenible de la región con el país y el mundo	Objetivo: Impulsar la productividad y mejorar la eficiencia de los <i>clusters</i> y las cadenas de valor agropecuarias, agroindustriales y turísticas Énfasis: <ul style="list-style-type: none"> - Consolidar la frontera agrícola para desestimular los procesos de deforestación - Paisajes productivos biodiversos: agropecuario, agroindustrial, forestal y turismo. - Cadena de frío para la conservación alimentaria
Pacto Región Eje Cafetero y Antioquia: Conectando para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible	Objetivo: Fortalecer capacidades productivas Énfasis: <ul style="list-style-type: none"> - Emprendimientos agroecológicos, ecoturísticos y culturales - Aprovechamiento del paisaje cultural cafetero
Pacto Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible	Objetivo: Potencializar el desarrollo productivo Énfasis: <ul style="list-style-type: none"> - Cadenas productivas de: turismo, pesca y acuicultura, actividades pecuarias, agrícolas y maderables - Centros de abastecimiento y comercialización agropecuaria - Proyecto de rehabilitación distritos de riego y drenaje - Estrategia de reactivación de Nodos de pesca
Pacto Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional	Objetivo: Fomento a la innovación y competitividad Énfasis: <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar procesos productivos agropecuarios innovadores más competitivos - Adecuación de tierras para la productividad (Tolima y Huila)

Nota. La información es parte del informe DNP (2019, p. 28). El Desarrollo Rural en el PND 2018–2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Arquitectura Institucional Rural y Efectos sobre la Inclusión de la Juventud Rural en el Gobierno de Iván Duque

En términos de arquitectura institucional rural, el gobierno de Iván Duque privilegió una lógica de coordinación orientada por la legalidad, el control territorial y la articulación de

instrumentos bajo esquemas de estabilización, lo que se tradujo en una activación de mecanismos como Paz con Legalidad, ZEII y otros dispositivos de intervención que concentraron el peso de la acción estatal en la seguridad, la administración del orden y la integración funcional de instrumentos ya existentes, más que en la expansión de condiciones materiales de acceso efectivo para la juventud rural, en consecuencia, aunque se mantuvieron componentes vinculados al desarrollo rural y a la implementación del Acuerdo, la arquitectura resultante mostró una baja capacidad transformadora sobre desigualdades estructurales, porque la inclusión de la juventud rural quedó subordinada a un marco de gobernanza más centrado en control, focalización y coordinación administrativa que en redistribución sostenida, fortalecimiento territorial e incidencia efectiva de los jóvenes en las decisiones sobre su entorno.

Continuidades y Rupturas en el PND Colombia Potencia Mundial de la Vida (2022-2026)

El Plan Nacional de Desarrollo de Gustavo Petro, “Colombia Potencia Mundial de la Vida” (2022-2026), otorga un protagonismo relevante a los jóvenes rurales, quienes se encuentran incluidos en propuestas como el fomento de la educación rural de calidad, garantizando el acceso a una formación técnica y tecnológica que les permita desarrollar habilidades y conocimientos para emprender iniciativas productivas y el fortalecimiento de su identidad cultural; la promoción de proyectos de emprendimiento rural, para que los jóvenes tengan la oportunidad de desarrollar sus propios negocios en sus comunidades y no tengan que emigrar a las ciudades en busca de empleo; el fortalecimiento de la infraestructura en las zonas rurales, especialmente en lo que respecta a la conectividad digital, para que los jóvenes tengan acceso a internet de alta velocidad y puedan trabajar en línea o estudiar en línea.

En el punto 3.1.3. denominado “Jóvenes con derechos liderando las transformaciones para la vida”, se hace referencia a la educación superior pública, gratuita y de calidad ofertada por el

Gobierno, donde toda juventud tendrá progresivamente acceso a la educación pública, gratuita y de calidad a nivel tecnológico y universitario en todos los niveles para que las y los jóvenes realicen sus sueños y estudien lo que deseen en todas las áreas del conocimiento, mediante la creación del sistema nacional de educación superior a través del cual se fortalecerá la red de universidades públicas, el SENA y los colegios de educación media-ampliando cobertura, acceso, permanencia, calidad y pertinencia- la investigación y la extensión social articulados entre sí y con el sistema de Ciencia y Tecnología.

Esto implica un aumento histórico en el presupuesto público, especialmente dirigido al sistema educativo en su conjunto y, de manera particular, a la educación superior. Se requiere una ampliación y mejora significativa de la infraestructura, así como el fortalecimiento de la conectividad. Es esencial mejorar las condiciones de formación y actualización del personal docente, garantizar la gratuidad de la matrícula, y fortalecer las políticas de bienestar estudiantil y de protección social para las familias que respaldan a los estudiantes, a través de enfoques intersectoriales. Además, se hace necesario llevar a cabo una expansión, diversificación y creación de nuevas universidades, sedes y programas en todo el territorio nacional, con una participación y pertinencia regional y sociocultural.

Otra acción que se percibe como continuidad dentro del Plan de Gobierno de Gustavo Petro es el papel de los jóvenes en la economía productiva, bajo la promesa de garantizar el primer empleo incluyendo las pasantías y el servicio social voluntario en todas las áreas del saber, el cuidado y la protección de la naturaleza como experiencia profesional y ruta de acceso al trabajo. Dentro de la democratización del crédito, los hombres y mujeres jóvenes accederán a crédito público barato para promover la construcción de empresa digital y disruptiva, cultural, intensiva, en conocimiento en el campo y la ciudad.

Asimismo, para los jóvenes líderes y lideresas sociales se promueve el reconocimiento, la protección y la participación política de las juventudes desde sus diversidades territoriales y culturales cerrando las brechas de género para que entren a liderar, incidir, controlar, ejecutar las políticas del cambio en el país en todas las ramas del poder público a nivel local, regional y nacional.

Es importante resaltar, tomando las palabras del PND (2022), la importancia que tienen dentro de los programas y planes de gobierno el campesinado, los pueblos indígenas, afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros y rrom dignificados y liderando la defensa de la vida, el territorio, la diversidad natural y cultural de la nación, quienes:

Desde sus diversidades, sus cosmovisiones, leyes de origen, territorios, autoridades, modelos económicos, saberes ancestrales, proyectos educativos propios, idiomas, en fin, desde la interculturalidad con sus guardias campesinas, indígenas y cimarronas, gobernarán desde sus territorios y contribuirán orientando y definiendo el futuro de la nación y el planeta como sabios y sabias ancestrales, como fundamento de la economía productiva y la soberanía alimentaria y como guardianes de la vida, el territorio y la paz. (p. 33)

Esta reparación de la deuda histórica no solo representa una promesa de paz, también una garantía de que a los territorios llegarán la equidad, el reconocimiento y la participación como componentes esenciales de la justicia social. Así, se plantea el restablecimiento de los derechos sobre la tierra y el territorio, proyectando un avance en una reforma agraria que distribuya con equidad y justicia social la tierra, el saber y el acceso al crédito para que el campesino y la campesina joven puedan vivir, trabajar, producir y cuidar la naturaleza y volver a ser la base de la economía productiva de la nación.

Una de las acciones de ruptura se reconoce en la construcción de la política pública de paz, reconciliación y convivencia de la mano del Consejo Nacional de Paz, según se establece en el punto 2.2.4 del Acuerdo Final de Paz (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP,

2016). Toda vez que el PND (2022) afirma que esta será una política integral que incluirá la educación para la paz, la resolución alternativa del conflicto el desarrollo de las casas de la cultura los Centros Deportivos Territoriales, los museos regionales, los lugares de memoria y observatorios de pensamiento de pueblos indígenas en función del fomento de una cultura de paz, el reconocimiento de la diferencia cultural, la diversidad, el conocimiento de los pueblos y la construcción de un proyecto común de nación. Sin embargo, las salidas en falso del Gobierno en búsqueda de consolidar lo que ha denominado la Paz Total no solo han generado incertidumbre, también han retrasado la puesta en marcha de todos estos escenarios, debilitando la construcción de narrativas e imaginarios que acompañan este ideal de democracia.

Así, hasta ahora no ha sido posible fortalecer las diversas ciudadanías como sujetos sociales y políticos en procura de consolidar una paz total, debido a que no hay confianza en los territorios, los grupos al margen de la ley siguen organizados y la polarización impide que se genere un ambiente de justicia social y reconciliación. No obstante, la Paz Total es la principal apuesta del Gobierno Petro, entendida como un contrato social para garantizar los derechos fundamentales y cubrir a cabalidad lo pactado en el Acuerdo de Paz en el marco de un proceso pacífico de desmantelamiento del crimen organizado mediante la vía del diálogo y siguiendo una ruta que se esclarece mediante la figura 8.

Figura 12

Claves para Entender la Paz Total



Nota. La infografía es tomada del portal Kienyke (2023).

Arquitectura Institucional Rural y Efectos sobre la Inclusión de la Juventud Rural en el Gobierno de Gustavo Petro

En términos de arquitectura institucional rural, el gobierno de Gustavo Petro ha privilegiado una lógica de coordinación intersectorial orientada por la reforma agraria, la priorización de la Reforma Rural Integral y la activación de sistemas institucionales para el desarrollo rural, lo que se expresa en la mayor centralidad del Ministerio de Agricultura, la reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria, la compra y formalización de tierras y la intención de articular instrumentos rurales con un horizonte de paz territorial y justicia social, sin embargo, esta arquitectura no está exenta de tensiones de ejecución, porque la ampliación del marco institucional y la priorización de la RRI no se traducen automáticamente en resultados consolidados, de modo que la inclusión de la juventud rural depende no solo del giro programático hacia la transformación estructural, sino también de la capacidad efectiva del Estado para coordinar actores, sostener recursos, actualizar instrumentos y convertir esa apuesta institucional en oportunidades verificables de acceso, participación y permanencia en los territorios.

Conclusión

El Plan Nacional de Desarrollo de Iván Duque muestra un incumplimiento y desconocimiento sistemático del Acuerdo de Paz y las necesidades de las víctimas. No solo omite mencionar el Acuerdo Final y el Plan Marco de Implementación, en relación con lo que debería ser el Plan Cuatrienal de Implementación, sino que también evidencia la falta de asignación de recursos, lo que refleja una clara negligencia y desconocimiento estructural. En cuanto a las víctimas, el PND no especifica claramente los recursos necesarios para llevar a cabo la reforma a la Ley 1448 de 2011 y la adaptación de toda la política de víctimas según lo establecido en el Acuerdo.

Por su parte, según lo afirma la Oficina de Prensa de la Presidencia de la República (2023), el programa de Gobierno del Presidente Gustavo Petro propone que las transformaciones se realicen teniendo como punto de partida el territorio y las personas. Por esto, es producto de un intenso diálogo nacional con las comunidades, los territorios y los sectores. En su construcción participaron más de 250.000 personas que a lo largo y ancho de Colombia expresaron sus necesidades y propuestas para mejorar sus condiciones de vida.

Convergencias y Divergencias entre los PND de Iván Duque y Gustavo Petro y la Reforma Rural Integral

En este objetivo las convergencias y divergencias se determinan por el grado de alineación entre los Planes Nacionales de Desarrollo y los componentes de la Reforma Rural Integral en términos de metas, instrumentos de política, arreglos institucionales, asignación de recursos y resultados verificables, por lo tanto el análisis se concentra en la trazabilidad financiera y operativa de la implementación y no únicamente en la formulación general de los planes.

La Reforma Rural Integral no solo representó el primer punto acordado entre el Gobierno y la antigua guerrilla de las FARC, sino que constituye el núcleo del Acuerdo Final (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016) en materia de transformación estructural del campo, cierre de brechas entre campo y ciudad, superación de la pobreza rural y ampliación de oportunidades para la población campesina, en consecuencia, su evaluación exige revisar no solo si los PND retoman sus propósitos, sino también si los traducen en instrumentos ejecutables, responsables institucionales claros, recursos suficientes y resultados observables en el periodo de análisis.

En este objetivo, convergencia significa coincidencia verificable entre lo pactado en la Reforma Rural Integral y lo dispuesto en cada PND, en términos de metas explícitas, instrumentos definidos, entidades responsables, recursos reportados y resultados verificables, mientras que divergencia significa ausencia, sustitución, reorientación o adopción parcial de esos elementos, o bien su presencia nominal sin condiciones operativas que permitan seguir su ejecución. Por esta razón, el análisis se organiza de manera recurrente a partir de una secuencia de trazabilidad compuesta por seis elementos, meta o componente de la RRI, instrumento de

implementación, entidad responsable, recurso reportado, resultado verificable y lectura de convergencia o divergencia.

Para mantener consistencia comparativa, cada componente de la RRI se examina mediante tres preguntas articuladas, primero, si el PND adopta la meta o el resultado esperado con un nivel de especificidad equivalente al acuerdo, segundo, si incorpora instrumentos y arreglos institucionales que permitan una lectura clara de implementación, y tercero, si los recursos asignados muestran correspondencia con resultados verificables en el territorio. Cuando estas dimensiones aparecen integradas, se registra convergencia, y cuando la relación entre metas, instrumentos, recursos y resultados es parcial, ambigua o insuficiente, se registra divergencia, lo cual permite una lectura más concluyente sobre la ejecución real de la política pública rural en cada gobierno.

Punto Uno: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

El punto uno del Acuerdo Final (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016) contiene el Acuerdo Reforma Rural Integral, que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La Reforma Rural Integral debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía. Según lo plantea el Kroc Institute (2019), las principales estrategias y programas que integran la Reforma Rural Integral incluidos en el Acuerdo de Paz.

De acuerdo con el seguimiento del Kroc Institute (2019), la Reforma Rural Integral se expresa en un conjunto de componentes trazadores que permiten evaluar su apropiación por los PND, acceso y uso de la tierra mediante el Fondo de Tierras y la formalización masiva, catastro multipropósito como base de seguridad jurídica y ordenamiento del territorio, Programas de

Desarrollo con Enfoque Territorial como mecanismo de priorización territorial en municipios más afectados por el conflicto y con mayor debilidad institucional, Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral como instrumentos sectoriales orientados a provisión de bienes públicos rurales, infraestructura, servicios sociales, fomento productivo y bienestar, y arreglos institucionales para la coordinación intersectorial y territorial que hagan posible la implementación progresiva, en este objetivo estos componentes se entienden como unidades de comparación porque permiten rastrear metas, instrumentos, responsables y recursos.

En clave de juventud rural, la apropiación se interpreta a partir de si estos componentes incorporan rutas específicas para acceso a oportunidades, permanencia educativa, salud territorial, empleo rural y participación y de si dichas rutas quedan ancladas a instrumentos y recursos, porque la convergencia no se demuestra por enunciados generales sino por trazabilidad verificable en las dimensiones definidas (Kroc Institute, 2019).

Figura 13

Reforma Rural Integral

Principales estrategias y programas incluidos en el acuerdo de paz
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Acceso y uso de tierras:</i> Creación de un fondo de tierras para la democratización del acceso; procesos masivos de formalización de la pequeña y la mediana propiedad; programas y mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso (nueva jurisdicción agraria); un Sistema de Información Catastral Multipropósito; cierre de la frontera agrícola, la protección ambiental y ordenamiento territorial, incluido el desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). • <i>Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)</i> • <i>Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral</i> (provisión de bienes y servicios públicos rurales) <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Infraestructura:</i> vías terciarias, riego, eléctrica, conectividad. ○ <i>Desarrollo Social:</i> salud y educación rural, vivienda, agua potable, formalización laboral, protección social, y derecho a la alimentación. ○ <i>Estímulos y asistencia técnica a la agricultura campesina,</i> familiar y comunitaria, la economía solidaria y cooperativa, y comercialización.

Nota. La información forma parte del informe del Kroc Institute (2019, p. 1), sobre los seis puntos que integran la RRI.

Apropiación de la Reforma Rural Integral en los Planes de Gobierno

Pese a que el Acuerdo de Paz de la Habana se consolida como un mandato para los gobiernos posteriores al de Juan Manuel Santos, es claro que no todas las acciones y decisiones estuvieron orientadas por los lineamientos del acuerdo. Un análisis de los Planes de Desarrollo de Iván Duque y Gustavo Petro, dejan en evidencia la generación de una brecha que se amplía según la línea ideológica bajo la cual se gobierna.

La reforma Rural Integral propuesta tiene como propósito La Reforma Rural Integral revertir los efectos del conflicto y garantizar la sostenibilidad de la paz, busca aumentar el bienestar de los habitantes rurales, impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico, promoviendo oportunidades para la ruralidad colombiana, especialmente para las poblaciones más afectadas por el conflicto armado y la pobreza. En torno a lo proyectado para la juventud rural, lo pactado busca transformar el campo colombiano es un objetivo que afectará positivamente al país en su totalidad, en tanto el campo es uno de los pilares del desarrollo económico y social.

Cabe mencionar que la Reforma tiene un alcance nacional, aunque su implementación debe ser progresiva, iniciando por aquellos municipios con alta afectación por conflicto armado, debilidad institucional y mayor necesidad de justicia social, por esta razón es pertinente la consolidación de programas que dan continuidad a las propuestas y objetivos de la Reforma.

Para asegurar rigor y evitar comparaciones descriptivas, el desarrollo del objetivo se organiza con la misma secuencia en ambos gobiernos, primero se identifican los componentes trazadores de la RRI que el PND retoma como metas o compromisos, segundo se revisan los instrumentos de política que el plan utiliza para materializar los planes, programas, decretos, arreglos de coordinación y mecanismos de focalización territorial, tercero se describen los

responsables institucionales y los esquemas de articulación territorial definidos, y cuarto se revisa la asignación de recursos y la evidencia disponible de avance o brecha financiera, con el fin de clasificar convergencias y divergencias con base en coherencia programática verificable y no en formulaciones generales.

En términos de trazabilidad operativa, el periodo de Iván Duque muestra una adopción parcial de los instrumentos asociados a la Reforma Rural Integral, debido a que varios componentes conservaron existencia formal dentro del PND, pero con baja correspondencia entre las metas previstas, los recursos efectivamente disponibles y los resultados alcanzados, de manera que la convergencia con la RRI se expresa más en la preservación nominal de ciertos instrumentos que en una ejecución suficiente para sostener la transformación estructural comprometida.

Apropiación de la Reforma Rural Integral en el PND – Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018-2022)

En este Plan de Desarrollo se reconocen como propósitos la consolidación de una política social moderna centrada en la familia que conecta a la población pobre y vulnerable del campo con los mercados; el incremento en la productividad, liderada por una profunda transformación digital y una apuesta por la agroindustria que vincule a los pequeños y medianos productores, junto a una mejora regulatoria y tributaria que promueva el emprendimiento y la actividad empresarial y el aprovechamiento de las potencialidades territoriales al conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Es importante aclarar que lo propuesto en la reforma no obedece técnicamente a lo propuesto por el equipo negociador, se trata de una serie de disposiciones y articulados que desde el documento Conpes 173 (Conpes y DNP, 2014) promovía la inserción de los jóvenes rurales, y la necesidad de generar programas, rutas de atención, estrategias de

acompañamiento y cobertura y políticas de Estado para garantizar que esto suceda. En este contexto, se destacan cuatro programas específicos de continuidad a la reforma:

Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Este programa busca erradicar la producción de coca y otros cultivos ilegales en el país a través de un proceso de sustitución voluntaria por cultivos lícitos. A pesar de algunos obstáculos y retrasos en la implementación, el PNIS sigue siendo un pilar importante de la estrategia de reducción de cultivos ilícitos en Colombia. Este programa incluyó un componente muy importante para la sustitución voluntaria por cultivos legales, su continuidad fue positiva, pero tuvo un cambio de enfoque frente a las exigencias realizadas a los campesinos para su participación. La creación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), que tiene como objetivo principal coordinar y ejecutar proyectos de desarrollo en las zonas rurales del país, promoviendo el acceso a recursos y servicios básicos, la generación de empleo y la formalización de la propiedad rural. También se debe mencionar la implementación del Fondo de Tierras, que busca democratizar el acceso a la tierra y garantizar la seguridad jurídica de las comunidades campesinas y étnicas. Sin embargo, algunas organizaciones campesinas han criticado la lentitud en la entrega de títulos de propiedad y la falta de recursos asignados al fondo.

Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Se trata de un programa que permitió mantener el apoyo a la agricultura, abordando las necesidades y desigualdades en las regiones más afectadas por el conflicto armado. No obstante hubo una reducción en su financiamiento. De este programa se desprende el programa de formalización de la tierra, que continuó entregando títulos de propiedad a comunidades rurales y a pequeños agricultores, no obstante no se consiguieron nuevos territorios para ampliar la cobertura de este programa que representa un punto clave en la RRI.

Apropiación de la Reforma Rural Integral en el PND – Colombia Potencia Mundial de la Vida (2022-2026)

En este Plan de Desarrollo se destacan como principales propósitos el fomento de la educación rural de calidad, garantizando el acceso a una formación técnica y tecnológica que les permita desarrollar habilidades y conocimientos para emprender iniciativas productivas y el fortalecimiento de su identidad cultural; la promoción de proyectos de emprendimiento rural, para que los jóvenes tengan la oportunidad de desarrollar sus propios negocios en sus comunidades y no tengan que emigrar a las ciudades en busca de empleo; el fortalecimiento de la infraestructura en las zonas rurales, especialmente en lo que respecta a la conectividad digital, para que los jóvenes tengan acceso a internet de alta velocidad y puedan trabajar en línea o estudiar en línea; la garantía del acceso a la educación de calidad en las zonas rurales, ofreciendo becas, incentivos y programas de formación técnica y tecnológica, esta estrategia está vinculada con un desarrollo agrícola sostenible.

Dentro de la dinámica de generar no solo oportunidad, sino una paz que ha sido denominada “total” y un escenario de justicia social, el Plan de desarrollo, tal como lo afirma Murillo (2019), propende a movilizar a los jóvenes del campo hacia la apertura a los nuevos mercados, gracias a un mejor acompañamiento, en territorios libres de violencia. Sin embargo, se resalta lo planteado por Flórez y Niño (2021), sobre las limitaciones presupuestales, especialmente en el primer año, donde el hueco fiscal y las partidas presupuestales han quedado básicamente comprometidas desde la administración anterior. Como proyectos y programas que deben comenzar su pronta ejecución se destacan:

Proyectos Agroindustriales. Se trata de programas que generen empleo y mejoren las condiciones de vida de la juventud campesina. Esto incluye programa de financiamiento,

capacitación en técnicas agrícolas modernas, acceso a tecnología y al mercado a través de los emprendimientos, y el mejoramiento de la infraestructura y los servicios básicos como energía, malla vial, acceso a agua potable y desarrollo rural. De este modo se garantiza el mejoramiento de la calidad de vida y asimismo, la participación en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el desarrollo rural, garantizando la representación en espacios de diálogo a través de mecanismos de consulta.

Transición hacia Fuentes de Energía Renovable. Por otro lado, la continuidad a lo establecido en la Reforma Rural Integral se reconoce en que se ha propuesto una eliminación gradual de la dependencia del petróleo; hasta ahora, se han entregado más de 70.000 hectáreas al fondo nacional de tierras para el acceso a poblaciones rurales con el objetivo de romper la desigualdad en la tenencia de tierra, es decir, se han comprado tierras y se han recuperado del narcotráfico a través de la Sociedad de Activos Especiales para dar inicio a los trámites agrarios de distribución. Además, la entrega está acompañada de la titulación de la propiedad, que no solo abarca a la población del campo, también a los indígenas y a los afrocolombianos.

Campo Digno. Se trata de un programa que ha permitido el aumento del capital de inversión económica para apoyar las iniciativas de los pequeños productores del campo, privilegiando los emprendimientos de la población joven. Se han estructurado proyectos agropecuarios que buscan la comercialización de productos con soporte técnico del Estado, apoyados en el plan indicativo de crédito del sector agropecuario; la activación del Banco Agrario para la financiación del “Campo digno” permitiendo que los campesinos sean los productores directos y los dueños de la industrialización del agro. En la entidad financiera se da la oportunidad al joven del campo para que acceda a créditos de estudio o para la compra de equipos que faciliten su labor agrícola.

Finalmente, la creación de la jurisdicción agraria y rural, que cumple la función social de la propiedad para la RRI. Este proceso favorece la formalización de la tierra en todo el territorio nacional.

Convergencias y Divergencias del PND del Gobierno de Iván Duque con la Reforma Rural Integral para la Consolidación de un Ambiente de Paz y Justicia Social

Luego del primer año de mandato del presidente Duque, la Contraloría General de la Nación publicó un informe enviado al Congreso sobre el uso de los recursos en su implementación, donde se revela la existencia de un enorme riesgo, pues a la Reforma Rural Integral le hacían falta por lo menos 54,5 billones de pesos para poder cumplirla, lo que significa que estaría desfinanciada; aunado a esto, hasta noviembre del año 2019, más de la mitad del Acuerdo de Paz estaba en su fase inicial de implementación, o no se había comenzado a poner en marcha (Sarralde, 2020).

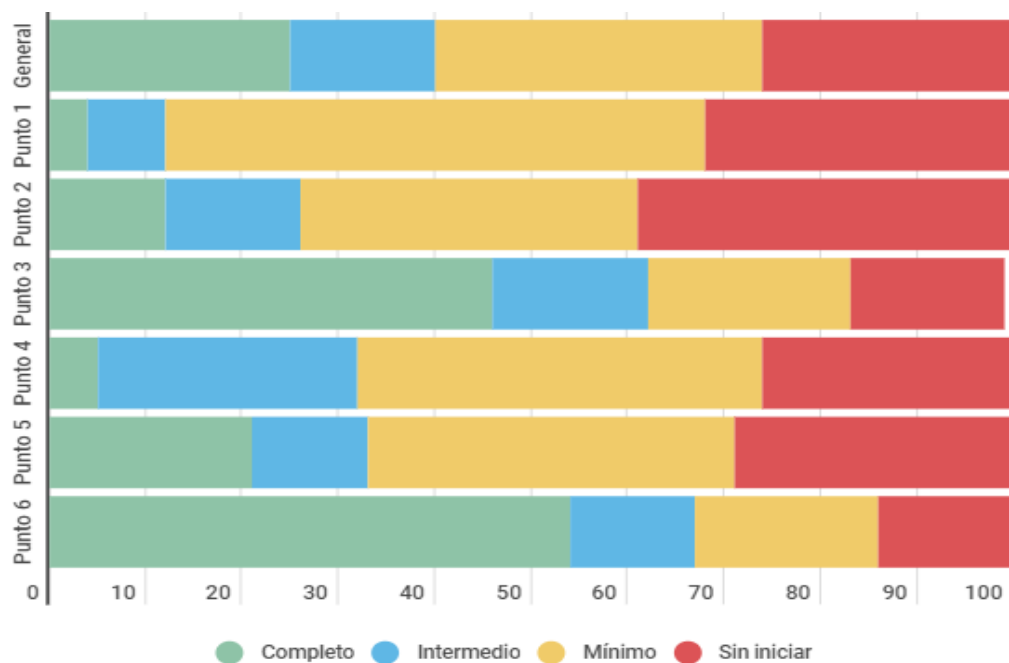
El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame ha sido la entidad comisionada por las partes del proceso de paz para realizar el seguimiento a la puesta en marcha del Acuerdo Final de La Habana (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016). En el análisis del periodo de Iván Duque entre el 2018 y diciembre de 2019, el cuarto informe revela que solo existió un avance del 6%, mucho menos que en los años anteriores. De acuerdo con el Plan Marco de Implementación, los compromisos de corto plazo abarcaban entre 2017 y 2019, los de mediano plazo entre 2020 y 2022 y los de largo plazo desde 2023 hasta 2031, por lo tanto, existe una perspectiva de cumplimiento en medio de las críticas al Gobierno.

En este sentido, se presentaron avances durante el tercer año de implementación, incluso de aquellos indicadores cuyo cumplimiento está programado para el mediano y largo plazo. El

cuarto informe del Kroc Institute (2020) puntualiza el estado de la implementación del Acuerdo de La Habana. En términos de la paz, donde el punto uno corresponde a la RRI, presenta las siguientes cifras.

Figura 14

Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz



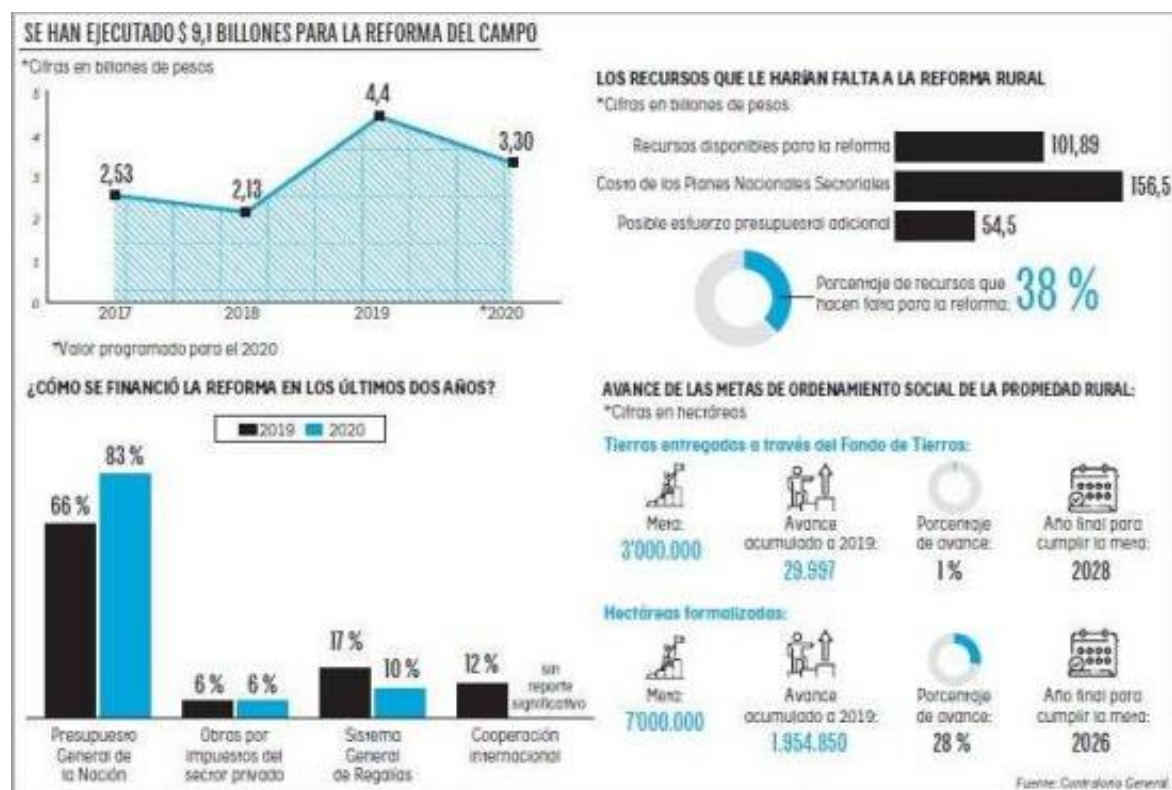
Nota. Información del Kroc Institute for International Peace Studies (2020).

El primer punto, centrado en la reforma rural integral, muestra progresos en la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y del catastro multipropósito, los cuales están incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno liderado por el presidente Iván Duque. No obstante, otras áreas, especialmente las disposiciones vinculadas a los Planes Nacionales destinados a mejorar la prestación de servicios en las zonas rurales, han experimentado avances limitados.

Cabe mencionar que, este balance, además de ser público, es enviado por el Instituto Kroc al Componente Internacional de Verificación y a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo, por mandato del Acuerdo de Paz.

Figura 15

Presupuesto RRI



Nota. La proyección presupuestal de la reforma, publicada por la Contraloría, se toma de Sarralde (2020) .

Finalmente, según reporta la Contraloría (citada por Sarralde, 2020), para finales del mandato de Iván Duque, de una meta de 3 millones de hectáreas de tierras entregadas a los campesinos hasta el 2028, a través del Fondo de Tierras se habían entregado 29.997 hectáreas (1%). Y de un objetivo de 7 millones de hectáreas formalizadas hasta el 2026, iban tan solo 1,9 millones (28%).

Convergencias y Divergencias del PND del Gobierno de Gustavo Petro con la RRI para la Consolidación de un Ambiente de Paz y Justicia Social

El pasado 17 de noviembre del año 2023, el Gobierno de Gustavo Petro, autodenominado Gobierno del Cambio, publicó un informe de avances sobre el Proceso de Paz, la consolidación de la justicia social en los territorios y los avances en el cumplimiento de los acuerdos relacionados con la Reforma Rural Integral.

Frente a la institucionalidad para la paz, el Gobierno afirma que se ha constituido la Ley 2272 del 2022 como Política de Estado para la Paz Total y la Seguridad Humana, que contempla la implementación de lo pactado en el Acuerdo de 2016 y la apertura a nuevos procesos a través del acercamiento y conversación con estructuras armadas organizadas de crimen para su sometimiento a la justicia, y negociaciones o acuerdos con representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Con el objetivo de abordar el territorio de manera integral y evitar la implementación de acciones dispersas, se ha establecido, mediante el Decreto 2647 del 30 de diciembre de 2023, una Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz. Esta unidad se encuentra enmarcada dentro de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y ha sido designada con funciones específicas, que incluyen asesorar, articular, apoyar, realizar seguimiento y verificar la implementación del Acuerdo Final de Paz con los diversos actores involucrados en el proceso.

En este mismo informe, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (2023) reconoce que existen una serie de rezagos (divergencias) en la implementación de los acuerdos, aclarando que la unidad ha venido realizando un trabajo de articulación con las diferentes misiones de verificación al proceso de paz, como es el caso del Instituto Kroc, la Misión de Verificación de la ONU y la MAPP OEA, encontrando que existe una baja o casi nula ejecución de políticas y programas destinados a fortalecer la participación ciudadana y la transparencia en el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz. Se evidencia inequidad en las aprobaciones presupuestales del OCAD-Paz, así como una carencia de veedurías y control social sobre los recursos destinados a la implementación del Acuerdo.

Es destacable que el Plan Marco de Implementación no ha sido actualizado ni revisado, a pesar de que el Acuerdo establecía que este proceso debería llevarse a cabo de forma anual. A partir del año 2022, la ejecución se llevó a cabo mediante 23 megacontratos, para los cuales se asignaron recursos por un valor de \$438.000.000.000. A pesar de la significativa inversión, seis años después del inicio de este programa, solo 386 familias de las noventa y nueve mil firmantes habían recibido la totalidad de los componentes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Esto representa menos de 4 por cada 1000 de los beneficiarios, cuando el programa estaba originalmente proyectado para ser completado en dos años.

En contraste, el informe la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (2023) también anuncia los avances realizados durante este periodo en favor de la implementación de los acuerdos, anunciando que para este cuatrenio, aproximadamente el 80% de los recursos están concentrado en la implementación de la Reforma Rural Integral (\$41,6 billones). Este presupuesto supera en \$13,39 billones en pesos corrientes, a los recursos dispuestos por el Gobierno anterior: se emitió el Decreto 1406 de 2023, que reglamenta la organización y el

funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, establecido en la Ley 160 de 1994 pero que no se había puesto en marcha durante más de 29 años. Este sistema ya está en funcionamiento, y el próximo 24 de noviembre se llevará a cabo la primera sesión de la Comisión Intersectorial, que coordina el sistema bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura.

El Gobierno del presidente Petro ha gestionado 603.711 hectáreas de tierras hasta el 9 de noviembre, según el Contador de la Reforma Rural Agraria, y ha formalizado 450.000 hectáreas de tierra para campesinos, indígenas, comunidades negras y población víctima. Más de 200 mil colombianos y colombianas participaron en la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), lo que llevó a la identificación de más de 33.000 iniciativas que buscan beneficiar el 36% del territorio nacional. Finalmente, se anuncia que el gobierno ha invertido \$1,73 billones en la implementación de 472 iniciativas de Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). De acuerdo con el portal Función Pública (2023), el compromiso asumido mediante el PND del presidente Petro con el cumplimiento de la Reforma Rural Integral, propuesta en el punto uno del Acuerdo Final (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016), se ha visto refrendado luego de su primer año de gobierno en logros, cifras y decisiones.

En términos de trazabilidad operativa, el periodo de Gustavo Petro presenta una mayor activación institucional y presupuestal de la Reforma Rural Integral, visible en la compra y formalización de tierras, la reactivación de arreglos institucionales y la concentración de recursos en componentes rurales, sin embargo, la convergencia no puede asumirse como plena, porque persisten rezagos en actualización del PMI, en ejecución acumulada de algunos programas estratégicos y en la correspondencia entre la escala del compromiso pactado y los resultados efectivamente consolidados.

Tabla 7*Cumplimiento Parcial de lo Pactado en la RRI*

La Reforma Rural Integral (RRI) se constituye como una de las bases más relevantes para la implementación del Acuerdo de Paz, bajo la premisa fundamental de reducir las brechas entre el campo y la ciudad

Se ha avanzado un tercio de lo logrado en seis años. Es así que 9628 hectáreas han sido compradas para el Fondo de Tierras; 1.014.440 de hectáreas se han formalizado por la Agencia Nacional de Tierras y 4 zonas de reserva campesina se han constituido con una extensión de 396.000 hectáreas.

230.581 hectáreas cuentan con información actualizada a través del Catastro Multipropósito y, mediante el Fondo Mundial para la Naturaleza, organización no gubernamental que se encarga de la conservación del medio ambiente, conocida por sus siglas en inglés como WWF (World Wildlife Fund), USD 2.5 millones se han destinado a la estrategia de contratos de conservación natural y lucha contra la deforestación.

Para los PDET, se están ejecutando 1490 proyectos PDET por valor de \$8300 millones. Entre tanto, 196 proyectos PDET ya finalizaron con una inversión de más de \$63.000 millones entre agosto de 2022 y marzo de 2023.

Se han aprobado 246 proyectos con una inversión aproximada de \$881.000 millones y \$39.000 millones son invertidos en la compra de tierra y construcción de la Universidad del Catatumbo.

\$5,8 millones de dólares de cooperación fueron destinados a inversiones en los PDET de Tolima y Caguán y, Piedemonte Caqueteño, beneficiando a 19.000 personas.

Nota. Información tomada del portal Función Pública (2023).

Conclusión

Es correcto destacar la importancia de evaluar y discutir los resultados y lecciones aprendidas de los PDET en el contexto del proceso de posconflicto en Colombia. Aunque la Reforma Rural Integral es un componente central del Acuerdo de Paz, hay otros aspectos y desafíos que también requieren atención y consideración. El enfoque en el desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto a través de los PDET es crucial para promover la reconciliación y la construcción de paz. Sin embargo, es esencial abordar de manera integral todos los puntos del Acuerdo para garantizar un impacto sostenible en todo el país.

Entre los aspectos adicionales que merecen atención se encuentran la reincorporación definitiva de los excombatientes, la justicia transicional, la participación política, la garantía de no repetición y la atención a las víctimas.

Es esencial que el proceso de posconflicto se desarrolle de manera integral, abordando todos los aspectos del Acuerdo de Paz para lograr una transformación positiva y duradera en la sociedad colombiana. La evaluación constante y la adaptación de las estrategias son fundamentales para enfrentar los desafíos y construir un camino hacia la paz y la reconciliación.

Sin embargo, cabe mencionar que se percibe que en el gobierno actual de Gustavo Petro, existe un marcado interés por acelerar la implementación de los acuerdos, especialmente lo relacionado con el campo, la distribución de los territorios y los programas agrícolas de oportunidad para que muchos jóvenes del país accedan a formación técnica, préstamos de emprendimiento y apoyo de la agroindustria.

Discusión

Luego de analizar, mediante matrices y lectura descriptiva, los principales ajustes presentes en los Planes Nacionales de Desarrollo de Iván Duque (2018–2022) y Gustavo Petro (2022–2026), se identifican esfuerzos de ambos gobiernos por promover estrategias y programas orientados a ampliar cobertura, acceso y participación de la juventud colombiana, con énfasis en juventudes rurales que históricamente han tenido menor atención institucional y menor incidencia en la toma de decisiones, sin embargo, la comparación evidencia diferencias relevantes en la orientación ideológica, en la lectura del acuerdo de paz y en la forma en que cada plan articula justicia social, paz y gobernanza territorial frente a la Reforma Rural Integral.

Justicia Social y Juventud Rural

En el análisis aplicado, el enfoque de Fraser permite leer las políticas de juventud rural no solo por lo que declaran (diseño), sino por lo que producen (implementación), en clave de reconocimiento, redistribución y representación, especialmente en territorios donde la desigualdad histórica y la exclusión institucional afectan directamente las capacidades juveniles.

Desde la justicia social, el marco de Fraser permite evaluar si las apuestas hacia juventud rural se estructuran como redistribución, reconocimiento y participación, y desde el enfoque de capacidades de Nussbaum y la lectura de desigualdades acumuladas planteada por Maldonado resulta clave distinguir entre oferta general y capacidades reales en territorio, porque el punto crítico no es la existencia de programas sino su capacidad de corregir brechas históricas de acceso, permanencia y oportunidades para juventudes rurales.

En el PND de Iván Duque, la evidencia incluida en el documento muestra un énfasis de ordenamiento estatal asociado al “Pacto por la Legalidad” y a la consolidación territorial, y aunque se registran medidas normativas orientadas a inserción laboral juvenil, tales como la Ley

2039 de 2020, la Ley 2043 de 2020, la Ley 2001 de 2021, la Ley 2117 de 2021, la Ley 2119 de 2021, la Ley 2121 de 2021 y la Ley 2208 de 2022, el contenido presentado permite interpretar que la redistribución se expresa más por mecanismos de formalización y empleabilidad que por una compensación explícita de brechas rurales, y el reconocimiento de juventudes rurales aparece de forma menos nítida cuando las medidas se plantean como oferta general para jóvenes sin anclaje territorial robusto, y la participación se observa principalmente en términos de acceso a oportunidades y no como incidencia sostenida en decisiones territoriales.

En el PND de Gustavo Petro, el documento destaca una orientación hacia justicia social y transformación territorial sustentada en participación y diálogo, expresada en el carácter territorial del plan, la incorporación de los diálogos regionales vinculantes y la formulación de cinco grandes transformaciones, y esta arquitectura permite interpretar mayor presencia de reconocimiento y participación en la narrativa y en la estructura de planificación, mientras que la redistribución se declara como condición para superar injusticias históricas, y en clave de capacidades la propuesta se fortalece cuando se traduce en mecanismos concretos de acceso a educación superior, formalización laboral y microeconomías de contratación local, aunque la consistencia con la juventud rural dependerá de si esas medidas definen instrumentos y rutas de implementación que conviertan la oferta en capacidades efectivas en territorios rurales y no en formulaciones generales.

En síntesis, ambos planes presentan iniciativas relevantes en términos de acceso y empleabilidad, pero el contraste sugiere que el PND Duque tiende a expresar justicia social más desde medidas generales y normativas vinculadas a inserción laboral, mientras que el PND Petro formula una narrativa más explícita de justicia social territorial y participación. En ambos casos el criterio crítico para juventudes rurales es si la política compensa desigualdades acumuladas

mediante capacidades reales como acceso efectivo a servicios, permanencia educativa, oportunidades productivas y canales de incidencia territorial.

Paz y RRI

Este marco se articula con la Reforma Rural Integral en tanto esta busca corregir condiciones estructurales de desigualdad y exclusión territorial, por lo que el análisis de políticas juveniles en clave de paz exige contrastar lo planificado con evidencias verificables de implementación y con resultados observables en brechas territoriales.

Desde Galtung, la discusión exige diferenciar paz negativa, centrada en reducción inmediata de violencia y control, de paz positiva, orientada a transformar desigualdades y violencias estructurales, y además requiere ubicar las apuestas en procesos de reconstrucción, reconciliación y resolución, porque la Reforma Rural Integral funciona como un eje de transformación que vincula desarrollo territorial con construcción de paz más allá del control territorial.

En el PND de Iván Duque, el texto presenta un marco de control territorial asociado al “Pacto por la Legalidad”, con énfasis en represión como núcleo del control y con un peso importante de inversión del plan, y con un despliegue institucional a través de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, lo cual permite interpretar una aproximación más cercana a paz negativa en la medida en que prioriza estabilización, seguridad y control social en territorios vulnerables, y adicionalmente el documento indica que los PDET, concebidos en el Acuerdo Final (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016) como instrumentos de desarrollo para superar pobreza y exclusión, se desplazan hacia una lógica de consolidación de seguridad y control en el marco de las ZEII, y esta reorientación sugiere una tensión con la RRI porque reduce el potencial transformador de reconstrucción y resolución cuando el énfasis se

concentra en contención y orden.

En el PND de Gustavo Petro, el documento presenta el “gran objetivo” de transición hacia la Paz Total, con énfasis en vida digna, nuevo contrato social y superación de injusticias históricas, y se destaca el carácter prioritario del Plan Marco de Implementación y la inclusión de acciones y recursos financieros para recuperación de metas trazadoras, lo cual sugiere una orientación discursiva y programática más alineada con paz positiva, en tanto busca transformar condiciones estructurales y vincularlas con una agenda de convergencia regional y ordenamiento del territorio, y desde la triada de procesos, el plan plantea reconstrucción mediante transformaciones sociales y económicas, reconciliación mediante participación y diálogo, y resolución cuando se compromete con cumplimiento del Acuerdo Final en la lógica de no repetición, aunque el nivel de consistencia dependerá de la capacidad de coordinación institucional y ejecución territorial.

En síntesis, la divergencia central es que el PND Duque tiende a enmarcar el territorio vulnerable como espacio de control y legalidad, lo cual aproxima la política a paz negativa y reduce el carácter transformador de instrumentos diseñados para la RRI, mientras que el PND Petro enuncia una paz de transformación articulada al cumplimiento del Acuerdo y a reconfiguración del modelo de desarrollo, lo cual se aproxima a paz positiva y la discusión de convergencia con la RRI debe sostenerse en el contraste entre control territorial y desarrollo integral como horizonte de implementación.

Referencias bibliográficas

- Abramo, L., Cecchini, S., y Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y El Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. <https://tinyurl.com/48hfwaeb>
- Alonso, J. (2022, 4 de julio). Colombia: el legado medioambiental de Iván Duque. *Agencia DW*. <https://tinyurl.com/mv43pjmm>
- Bautista, S. (2019). *La implementación de los acuerdos de La Habana. Reforma rural integral en acceso a la tierra y formalización de la propiedad rural. Una aproximación al departamento del Meta* [trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. ApidSpace. <https://tinyurl.com/4n9p8f67>
- Bedoya Bedoya, M. C. (2019a). Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de Tierras en Colombia. *Estudios Políticos*, (54), 37-58. <https://tinyurl.com/38srcj93>
- Bedoya Bedoya, M. C. (2019b). Peligros de la reforma rural (punto uno del Acuerdo de Paz de la Habana) en el gobierno de Iván Duque. *Revista Debates. Especiales Jurisdicción Especial para la Paz - JEP*, (81), 96-105. <https://tinyurl.com/yyx22kd4>
- Belavi, G., y Murillo, F. (2020). Democracia y justicia social en las escuelas: dimensiones para pensar y mejorar la práctica educativa. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 18(3), 5-28. <https://doi.org/10.15366/reice2020.18.3.001>
- Boulding, E. (1992). *The concept of peace culture. Peace and Conflict Issues after the Cold War*. Unesco.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Cabrera, D. (2021). A medio camino se quedó el Acuerdo de Punto Final para sanear deudas del

sistema de salud. *RCN Radio*. <https://www.rcnradio.com/economia/medio-camino-se-queda-el-acuerdo-de-punto-final-para-sanear-deudas-del-sistema-de-salud>

Castaño, E. (2016). El trabajo en el sector rural: dilemas y lógicas para un escenario posacuerdo.

Revista Controversia, (207), 17-42. <https://tinyurl.com/3ae89sse>

Castro, C. (2020). Reflexiones históricas, balance, conflictos y retos del primer año de gobierno

del presidente Iván Duque en materia de políticas, programas e iniciativas dirigidas a la juventud colombiana. En J. Estrada (Ed.). *Seguimiento y análisis a las políticas públicas en Colombia*, (pp. 85-102). Universidad Externado de Colombia.

<https://tinyurl.com/49amkt5t>

Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). (2019, 26 de abril). *Especial: Las voces*

jóvenes del campo hablan. Cinep. <https://tinyurl.com/ydmz9jbb>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y Departamento Nacional de

Planeación (DNP). (2014, 3 de julio). *Documento Conpes Social 173. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*. DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/173.pdf>

Conpes y DNP. (2019, 26 de marzo). *Documento Conpes 3958. Estrategia para la*

implementación de la política pública de catastro multipropósito. DNP.

<https://tinyurl.com/y5f7t35r>

Conpes y DNP. (2021, 9 de agosto). Documento Conpes 4040. Pacto Colombia con las juventudes:

estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud. DNP.

<https://tinyurl.com/yc3yvf8f>

Constitución Política de Colombia (1991, 20 de julio). *Gaceta Constitucional N.º 116*.

<https://tinyurl.com/mrjeufd2>

- Decreto 2647 de 2023. (2023, 30 de diciembre). Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. *Diario Oficial N.º 52.263*. <https://tinyurl.com/47wwaa7z>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. DANE. <https://tinyurl.com/mpbwdnu8>
- DANE (2020). *Panorama Sociodemográfico de la Juventud en Colombia. Información para Todos*. DANE. <https://tinyurl.com/bddba8ed>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Todos por un nuevo país (2014-2018) – Juan Manuel Santos*. DNP. <https://tinyurl.com/3uuuindex>
- DNP. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Todo lo que no le han contado del plan*. DNP. <https://tinyurl.com/3hkd9ny5>
- DNP. (2019). *El Desarrollo Rural en el PND 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. DNP. <https://tinyurl.com/3psevx87>
- DNP. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. DNP. <https://tinyurl.com/hws77p2f>
- DNP. (2023). *Empresarios, emprendedores y asociaciones populares tendrán mayores oportunidades y mejores condiciones con el Plan Nacional de Desarrollo*. DNP. <https://tinyurl.com/yeynehf7>
- Donas, S. (Compil.). (2001). *Adolescencia y juventud en América Latina*. Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Duque Márquez, I. (2018). *Política Paz con Legalidad*. DNP. <https://tinyurl.com/2njbmthv>
- Echeverry, M. J. (2022, 29 de julio). Detector: Gobierno Duque sí hizo la mayor inversión a los programas sociales. *La Silla Vacía*. <https://tinyurl.com/4axp3u9p>
- Sarralde, M. (2020, 18 de agosto). Para cumplir Reforma rural del Acuerdo de Paz faltarían 54

- billones de pesos. *El Tiempo*. <https://tinyurl.com/ytdzvuvf>
- Evola, J. (2006). *Metafísica de la guerra*. Editorial José J. de Olañeta.
- Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales*, 2(96), 35-53. <https://www.redalyc.org/pdf/153/15309604.pdf>
- Fisas, V. (2006). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Ediciones Unesco.
- Flórez Galvis, M. J. y Niño Jaimes, J. C. (2021). *Análisis de los Avances o Retrocesos del Estado Social de Derecho en Colombia a Partir de la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* [trabajo de grado, Corporación Universitaria Minuto de Dios]. Repository Uniminuto. <https://tinyurl.com/54j2c62w>
- Fraser, N. (2000). Rethinking Recognition. *New Left Review*, (3), 107-120. <https://tinyurl.com/mw4tf7jk>
- Freire, P. (1999). *La pedagogía de la autonomía*. Siglo XXI.
- Frutos, F. (2008). El análisis de contenido y la organización de repertorios culturales: el caso de las placas de linterna mágica. *Revista Latina de Comunicación Social*, 11(63), 265-276. <https://www.redalyc.org/pdf/819/81912006021.pdf>
- Función Pública. (2023, 23 de junio). *Así avanza la reforma rural integral en el Gobierno del Cambio, punto uno del Acuerdo de Paz*. Función Pública. <https://tinyurl.com/4pn3uwnv>
- Galtung, J. (1997) La educación para la paz solo tiene sentido si desemboca en la acción. *El Correo de la Unesco*.
- Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Comisión de la Verdad. <https://tinyurl.com/4avhe2ah>
- Hammersley, M., y Atkinson, P. (2019). *Etnografía: métodos de investigación*. Paidós.

- Hernández, S. M. y Galvis, M. P. (2020). *Análisis del modelo puesta en agenda Cobb, Ross y Ross: restitución de tierras en la ley de víctimas y reforma agraria integral en el acuerdo de paz en La Habana* [tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. BDigital UExternado. <https://tinyurl.com/389eduzu>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Hernández-Sampieri, R., y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw Hill Education. <https://tinyurl.com/muucxwbh>
- Herrera, A. (2021). *Políticas públicas para jóvenes rurales en Colombia del año 2000 al año 2021: una necesidad para el desarrollo rural*. Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA). Repositorio UNILA. <https://tinyurl.com/4dbdrawv>
- Higuera, L. (2023, 11 de julio). Así es el programa Jóvenes en Paz de Petro: montos y quién lo recibe. *Diario AS*. <https://tinyurl.com/26uzbrk2>
- Hobbes, T. (1996). *Leviathan*. Cambridge University Press.
- Ibáñez, A. (2016, 29 de junio). Después de la fiesta: a trabajar por el campo. *Portafolio*.
- Kant, I. (2005). Teoría y práctica. En *Filosofía de la historia, (147)*. Fondo de Cultura Económica.
- Kassarjian, H. (1977). Content Analysis in Consumer Research. *Journal of Consumer Research, Oxford Journals*, 4(1), 8-18. <https://tinyurl.com/yn6phy2m>
- Kessler, G. (2006) La investigación social sobre juventud rural en América Latina. Estado de la cuestión de un campo en conformación. *Revista Colombiana de Educación*, (51), 16-39. <https://www.redalyc.org/pdf/4136/413635245002.pdf>
- Kienyke. (2022, 14 de noviembre). 100 días: balance de la ambiciosa apuesta de paz del

gobierno. *Kienyke*. <https://tinyurl.com/59j7vukz>

Korybko, A. (2015). *Hybrid Wars: The Indirect Adaptive Approach To Regime Change*. Peoples' Friendship University of Russia.

Kroc Institute for International Peace Studies. (2019). *Punto 1: hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. Kroc Institute. <https://tinyurl.com/yc4z3d8e>

Kroc Institute for International Peace Studies. (2020). *Informes de la iniciativa Barómetro Colombia*. Peace Accords Matrix. <https://tinyurl.com/yp8wh992>

Lederach, J. P. (1984). *Educación para la paz*. Fontamara.

Leibovich, J., y Botero, J. H. (2022). Desarrollo agropecuario, reducción de la pobreza rural y cuidado de los bosques. *Semana*. <https://tinyurl.com/wtrveakc>

León, J., y Morales, G. (2023). El plan de desarrollo de Petro: las promesas que quiere volver ley. *La Silla Vacía*. <https://tinyurl.com/cskt7t5m>

Ley 30 de 1992. (1992, 28 de diciembre). Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. *Diario Oficial N.º 40.700* del 29 de diciembre de 1992. <https://tinyurl.com/3wwhpcpm>

Ley 1448 de 2011. (2011, 10 de junio). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial N.º 48.096*. <https://tinyurl.com/yt62x3d7>

Ley 1751 de 2015. (2015, 16 de febrero). Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial N.º 49.427*. <https://tinyurl.com/23x3t3c3>

Ley 2039 de 2020. (2020, 27 de julio). Por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*

N.º 51.388. <https://tinyurl.com/3srs42ha>

Ley 2043 de 2020. (2020, 27 de julio). Por medio de la cual se reconocen las prácticas, laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial N.º 51.388.* <https://tinyurl.com/mrnuma4h>

Ley 2001 de 2021. (2021, 15 de julio). Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial N.º 51.736.* <https://tinyurl.com/4uu9zsv8>

Ley 2117 de 2021. (2021, 29 de julio). Por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial N.º 51.750.* <https://tinyurl.com/p94chapy>

Ley 2119 de 2021. (2021, 30 de julio). Por medio de la cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes. *Diario Oficial N.º 51.751.* <https://tinyurl.com/yzepv7pw>

Ley 2121 de 2021. (2021, 3 de agosto). Por medio de la cual se crea el régimen de trabajo remoto y se establecen normas para promoverlo, regularlo y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial N.º 51.755.* <https://tinyurl.com/mw7khyps>

Ley 2208 de 2022. (2022, 17 de mayo). Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones - Ley de Segundas Oportunidades. *Diario Oficial N.º 52.037.* <https://tinyurl.com/42rsxepj>

- Ley 2272 del 2022. (2022, 4 de noviembre). Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial N.º 52.208*. <https://tinyurl.com/mrysecy5>
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation
- Locke, J. (2003). *Two Treatises of Government* (I. Shapiro, Ed.). Yale University Press.
- Marriner, K., y Menjura, T. (2022). Implementación del Acuerdo Final y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: ¿una reforma rural integral para los territorios? *Ópera*, (30), 33-54. <https://tinyurl.com/bd6md76f>
- Matías, S. (2017). La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia. *Diálogos de Saberes*, (46), 19-39. <https://tinyurl.com/yksum5se>
- Ministerio de Educación (MinEducación). (2023, 19 de mayo). *La educación está en el centro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. MinEducación. <https://tinyurl.com/39pzw39a>
- Moraima, M., y Auxiliadora, L. (2008). El análisis de contenido: una forma de abordaje metodológico. *Laurus*, 14(27), 129-144. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76111892008>
- Muñoz, Y., Franco, M., Romero, G., y Hurtado, A. (2018). Un acercamiento al proceso de transformación de la comunidad de Santiago de Cali: análisis de contenido de los Planes de Desarrollo, periodo 2016-2019. *Sotavento MBA*, (32), 58-67. <https://tinyurl.com/mr2eyvee>
- Murillo, F., y Hernández, R. (2011). Hacia un concepto de justicia social. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 9(4), 7-23. <https://www.redalyc.org/pdf/551/55122156002.pdf>

- Murillo, G. (2019). *Colombia: un proceso de paz irreversible pero de alcance incierto*. Real Instituto El Decano. <https://tinyurl.com/y8442p2r>
- Observatorio de Salud Pública y Epidemiología Dr. José Félix Patiño (2023). La salud en el Plan de Desarrollo del Presidente Petro: lo bueno, lo regular y lo que se puede mejorar. *Boletín Observatorio de Salud Pública y Epidemiología*, (1), 1-13.
<https://medicina.uniandes.edu.co/sites/default/files/osp/boletin-osp01032023.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2026). *Determinantes sociales de la salud*. PAHO. <https://tinyurl.com/pc6avr3>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2019). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos*. FAO. <https://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf>
- Pérez, N. (2022, 17 de julio). La reforma agraria de Petro. *Razón Pública*. <https://tinyurl.com/mrj7k4b>
- Pardo, R. (2017). *Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia. Documento de Trabajo N.º 227: Inclusión Social y Desarrollo*. Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). <https://tinyurl.com/42r86cxj>
- Pressman, J., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press
- Prospectiva Consulting. (2022). Edición 178: Sostenibilidad y Energía Renovable: Agenda sostenible del gobierno de Gustavo Petro. *Business Mail*. <https://tinyurl.com/yucwhb8b>
- Radinger, T., Echazarra, A., Guerrero, G. y Valenzuela, J. P. (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*. OECD. <https://tinyurl.com/ybdrs6hv>
- Ruiz, C. (2017). El estado del campo colombiano para la Reforma Rural Integral. El caso de Antioquia. *Estudios Políticos*, (50), 303-325. <https://tinyurl.com/2d4hajes>
- Sabatier, P., y D., Mazmanian. (1980). *The Implementation of Public Policy: A Framework of*

- Analysis. *Policy Studies Journal*, (8), 538-560 <https://tinyurl.com/2yw9kena>
- Saldaña, J. (2015). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage.
- Sánchez, A., Rey, E., Jiménez, I., Morad, J., Escalante, L., Velandia, M., y Gómez, M. (2022). *Trabajo y Seguridad Social: Gobierno Duque y Gobierno Petro*. Observatorio Laboral. <https://tinyurl.com/y435xuwz>
- Torres-Tovar, M. (2020). Limitada respuesta a la pandemia y a los otros problemas sanitarios. En A. Rodríguez (Ed.). *El desgobierno del aprendiz. Autoritarismo, guerra y pandemia. Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque*, (pp. 81-89). Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD). <https://tinyurl.com/mszmuwat>
- Torres-Tovar, M. (2022). El cuatrienio de Duque, saldo doloroso en materia de salud. *Revista Cien Días*. <https://tinyurl.com/2eyahs58>
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. (2023, 18 de noviembre). *Rezagos, avances y retos de la implementación del Acuerdo de Paz tras siete años de su firma*. Portal para la Paz. <https://tinyurl.com/mr4audmd>
- Zabala-Salazar, H. E., Arboleda-Álvarez, O. L., Alzate-Cárdenas, M., Rincón-Zapata, C., y Restrepo-Ruiz, A. L. (2020). *Paz, reforma rural integral y potencial del cooperativismo en Colombia: una mirada desde la academia*. Fondo editorial Universidad Católica de Oriente. <https://tinyurl.com/yc8uhjxk>