

**¿Desarrollo rural para la paz? Revisión crítica de las políticas rurales en Colombia en el
marco de la Reforma Rural Integral (2016–2024)**

Andrea Victoria Correa Perdomo

Monografía presentada como requisito de grado para optar por el título de
Magíster en Desarrollo Rural

Reynaldo Giraldo

Director

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente

Maestría en Desarrollo Rural

2026

Dedicatoria

A la familia, a los amigos y a las amigas.

A quienes ya no están y a quienes permanecen.

A quienes me sostuvieron, me escucharon y me animaron en el proceso.

A todas las personas que, en medio de este camino, cuestionaron conmigo las lógicas
estructurales detrás del sufrimiento en Colombia.

Y a quienes aún guardan la esperanza y trabajan para que, un día, este país sea mejor.

Declaración sobre uso de herramientas digitales e inteligencia artificial

En el desarrollo de esta monografía se utilizaron herramientas digitales de apoyo académico, incluyendo el modelo de inteligencia artificial generativa GPT-5.5, como complemento en procesos de revisión de redacción, corrección ortográfica y gramatical y verificación de la traducción al inglés del resumen y las palabras clave. Asimismo, se empleó el gestor bibliográfico Zotero para la organización de fuentes y referencias bibliográficas conforme a las normas APA.

El uso de estas herramientas tuvo un carácter estrictamente auxiliar y técnico. La selección de fuentes, el diseño metodológico, el análisis documental y comparativo, la construcción argumentativa, así como las interpretaciones y conclusiones presentadas en este trabajo, corresponden exclusivamente al ejercicio académico e intelectual de la autora, quien asume plena responsabilidad sobre el contenido final del documento.

Resumen

La cuestión rural y agraria ha sido, históricamente, un eje central en el desarrollo del conflicto armado colombiano. Durante décadas, el acceso y la tenencia de la tierra han alimentado dinámicas violentas y generado exclusión sobre poblaciones vulnerables. Este aspecto fue fundamental en las discusiones que condujeron a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), particularmente en la consolidación de la Reforma Rural Integral-*RRI* establecida en el Punto 1. Este apartado del Acuerdo recoge principios y componentes que orientan el desarrollo rural necesario para transformar las condiciones del campo colombiano y avanzar hacia la paz. No obstante, la implementación del Acuerdo ha sido fragmentada y limitada, en parte debido a las prioridades institucionales y a las políticas impulsadas por los gobiernos posteriores a su firma (Santos II, Duque y Petro). En ese sentido, este trabajo analiza las continuidades, rupturas y enfoques adoptados frente a la Reforma Rural Integral en relación con lo definido en el Punto 1. Para ello, se revisan críticamente las principales políticas de desarrollo rural implementadas en Colombia entre 2016 y 2024, evaluando su grado de alineación con los principios de la Reforma. El propósito de esta monografía se desarrolla mediante la caracterización del enfoque de desarrollo rural planteado en el Punto 1, la revisión comparativa de las principales políticas rurales formuladas e implementadas por los gobiernos mencionados y el análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (*PDET*) y la estrategia de Catastro Multipropósito como instrumentos de implementación de la Reforma Rural Integral, identificando sus avances, tensiones y limitaciones en relación con la construcción de paz territorial. Se emplea una metodología cualitativa de análisis crítico, basada en la revisión documental y en la sistematización de fuentes institucionales, normativas y académicas disponibles.

Los resultados evidencian cambios en las prioridades gubernamentales que han obstaculizado la implementación integral del Acuerdo y una débil política institucional frente a la transformación del campo colombiano orientada a la construcción de paz.

Palabras clave: desarrollo rural, paz, conflicto armado, reforma rural integral, políticas públicas

Abstract

The rural and agrarian question has historically been a central axis in the development of the Colombian armed conflict. For decades, access to and tenure of land have fueled violent dynamics and generated exclusion among vulnerable populations. This issue was fundamental in the discussions that led to the signing of the *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016), particularly in the consolidation of the Reforma Rural Integral established in Point 1, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. This section of the Agreement outlines principles and components that guide the rural development approach required to transform the conditions of the Colombian countryside and advance toward peace. However, the implementation of the Agreement has been fragmented and limited, partly due to institutional priorities and the policies promoted by the governments that followed its signing (Santos II, Duque, and Petro). In this context, this monograph analyzes continuities, ruptures, and policy approaches related to the Reforma Rural Integral in comparison with what was established in Point 1. To this end, it critically reviews the main rural development policies implemented in Colombia between 2016 and 2024, assessing their degree of alignment with the Reform's guiding principles. The purpose of this monograph is pursued through the characterization of the rural development approach proposed in Point 1, the comparative review of the main rural policies formulated and implemented by the aforementioned governments, and the identification of two documentary case studies that allow for the examination of their application. The study adopts a qualitative methodology based on critical analysis, relying on documentary review and the systematization of institutional, normative, and academic sources. The findings reveal shifts in governmental priorities that have

hindered the comprehensive implementation of the Agreement, as well as weak institutional commitment to rural transformation oriented toward peacebuilding.

Keywords: rural development, peace, armed conflict, Reforma Rural Integral, public policies.

Tabla de Contenido

Resumen.....	4
<i>Palabras clave:</i>	5
Abstract	6
<i>Keywords:</i>	7
Lista de Tablas	10
Lista de siglas/abreviaturas	11
Introducción	12
Planteamiento del problema.....	14
Justificación	17
Objetivos.....	19
Objetivo General.....	19
Objetivos Específicos.....	19
Marco Teórico	20
El conflicto armado colombiano como un conflicto rural, agrario.....	20
La vocación agraria de la guerrilla de las FARC.....	24
Los impactos del conflicto armado en la ruralidad colombiana.....	27
Marco Conceptual.....	33
Desarrollo rural	33
Reforma Rural Integral.....	36
Políticas Públicas Rurales	37
Construcción de paz	39
Metodología	41
Fundamentos metodológicos para el análisis	42
Análisis documental	42
Análisis comparativo	42
Análisis interpretativo y crítico de política pública.....	43
Hipótesis.....	44
Categorías de análisis	45
Técnicas de análisis e instrumentos de sistematización de información.....	49
Fases del desarrollo de la monografía.....	49
Fase 1. Delimitación del objeto de análisis y construcción de categorías.....	49

Fase 2. Recolección y clasificación de fuentes secundarias	50
Fase 3. Análisis comparativo e interpretativo.....	50
Fase 4. Sistematización de hallazgos y elaboración del documento final	50
Resultados y Discusión	51
Capítulo 1. Caracterización del enfoque de desarrollo rural en el Punto 1 del Acuerdo Final .	51
Principios y fundamentos del enfoque de desarrollo rural	53
Componentes e instrumentos de la RRI	54
Tierra, ordenamiento y bienes públicos rurales.....	55
Sujetos, participación y economía campesina	57
Desarrollo rural y paz territorial	60
Balance y resultados	62
Capítulo 2. Análisis comparativo de las políticas rurales en Colombia (2016–2024) en el marco de la Reforma Rural Integral.....	64
Continuidades en el enfoque del desarrollo rural	65
Reconfiguraciones en los componentes del desarrollo rural	67
Variaciones en la implementación de las políticas públicas	74
Desarrollo rural y paz territorial	76
Balance y resultados	79
Capítulo 3. Implicaciones del desarrollo rural para la construcción de paz: tensiones, avances y vacíos en el periodo 2016–2024.....	82
Implementación de los PDET	83
Implementación del Catastro Multipropósito	89
Balance de los instrumentos de implementación de la RRI	93
Conclusiones y recomendaciones	95
Referencias.....	100

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Categorías de Análisis</i>	46
Tabla 2 <i>Evolución de los enfoques de implementación de los PDET</i>	87

Lista de siglas/abreviaturas

Sigla	Significado
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
LADM	Land Administration Domain Model
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
RRI	Reforma Rural Integral
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro

Introducción

La cuestión de la tierra en Colombia ha ocupado un lugar central en la configuración histórica del conflicto armado. La concentración de la tierra, la exclusión del campesinado, la desigualdad y la débil presencia estatal en amplias regiones del país se han constituido como factores estructurales que favorecieron la persistencia de múltiples formas de violencia armada, política y social, llegando a ser la ruralidad colombiana uno de los principales escenarios de disputa.

Como parte de las apuestas por dar una respuesta integral a estas problemáticas históricas, el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) incorporó en el Punto 1 la Reforma Rural Integral (RRI) como uno de los ejes fundamentales para la construcción de paz. La RRI propuso un enfoque de transformación estructural del campo colombiano basado en el acceso y formalización de la tierra, el cierre de brechas urbano-rurales, la participación comunitaria, el fortalecimiento institucional y el desarrollo territorial con enfoque diferencial y sostenible.

Sin embargo, la implementación de la RRI ha enfrentado múltiples dificultades relacionadas con limitaciones institucionales, disputas políticas, cambios en las prioridades gubernamentales y persistencia en las condiciones estructurales de desigualdad y violencia en los territorios rurales. Aunque los distintos gobiernos posteriores a la firma del Acuerdo han desarrollado políticas, programas e instrumentos asociados al desarrollo rural, estos no siempre han respondido de manera lineal a los principios establecidos en el Punto 1 del Acuerdo Final.

En este escenario, resulta relevante analizar críticamente las políticas de desarrollo rural implementadas en Colombia entre 2016 y 2024, con el fin de identificar sus continuidades, rupturas, alcances y limitaciones frente al enfoque de la RRI y su contribución a la construcción de paz territorial. Más allá de evaluar avances administrativos o normativos de forma cronológica, este análisis permite revisar las aproximaciones existentes alrededor de los modelos de desarrollo rural y las implicaciones que estas tienen sobre las posibilidades de transformación de las condiciones históricas de exclusión en el campo colombiano.

Para responder a este propósito, la presente monografía desarrolla una investigación de carácter cualitativo basada en revisión documental, análisis comparativo e interpretación crítica de políticas públicas rurales formuladas e implementadas durante los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro. Asimismo, se analizan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la estrategia de Catastro Multipropósito como instrumentos relevantes para la implementación de la RRI y la consolidación de la paz territorial.

Posterior a la estructura del proyecto de investigación, el documento recoge los resultados y la discusión en tres capítulos principales. El primero caracteriza el enfoque de desarrollo rural propuesto en el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz, sus principios, componentes e implicaciones para la transformación del campo colombiano. El segundo presenta un análisis comparativo de los principales documentos de política pública rural, implementados entre 2016 y 2024, identificando continuidades, reconfiguraciones y variaciones en los enfoques de intervención para el desarrollo rural adoptados por cada gobierno. Finalmente, el tercer capítulo examina las implicaciones de estas políticas para la construcción de paz territorial, a partir del análisis de los PDET y el Catastro Multipropósito, resaltando avances, tensiones y limitaciones en la implementación de la RRI.

Planteamiento del problema

La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016) marcó un hito histórico en Colombia al reconocer las múltiples causas estructurales del conflicto armado, entre las que se encuentran la exclusión social, la desigualdad en el acceso a la tierra, el abandono del campo y la débil presencia estatal en las zonas rurales, en el marco de un conflicto históricamente agrario.

El Punto 1 del Acuerdo, titulado *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, fue concebido como el eje estructural del proceso de paz, al plantear transformaciones profundas en el ordenamiento territorial, el acceso a la tierra, el desarrollo económico rural y la garantía de derechos para la población campesina para el mejoramiento de la calidad de vida. (*Presidencia de la República*, 2016, p. 10)

Sin embargo, tras casi una década de implementación, los avances en esta Reforma han sido limitados, desiguales y poco sostenibles. Según el informe del Instituto Kroc (2024), solo el 6% de las disposiciones del Punto 1 han sido completamente implementadas, mientras que un 70% presentan avances mínimos y un 6% ni siquiera han iniciado su ejecución. (Instituto Kroc et al., 2024, p. 27) Los datos evidencian serias dificultades en la asignación de tierras, la formalización de la propiedad, la financiación de proyectos productivos, y la articulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Las políticas públicas rurales adoptadas por los gobiernos posteriores a la firma del Acuerdo (Santos II, Duque y Petro) han variado en su enfoque y compromiso con los principios de la Reforma Rural Integral. Mientras algunas iniciativas han buscado avanzar en aspectos puntuales, otras han fragmentado la visión del Acuerdo, generando desarticulación institucional y debilidad en la continuidad de los procesos. La falta de una política de Estado comprometida con

la implementación plena del Acuerdo de Paz ha limitado el alcance de los cambios estructurales que el campo colombiano requiere.

A esto se suma la persistencia de condiciones estructurales como la pobreza rural, que sigue representando uno de los principales obstáculos para la transformación del campo colombiano. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la incidencia de pobreza monetaria en centros poblados y rurales dispersos continúa siendo significativamente superior a la registrada en las cabeceras municipales, afectando especialmente a los territorios históricamente marcados por el conflicto armado. (2024, p. 4)

De manera similar, la informalidad en la tenencia de la tierra continúa siendo un factor que dificulta la toma de decisiones en los procesos de planeación territorial. Según el CONPES 4146 (2025) el Estado ha reconocido que la deficiencia en la implementación de estrategias catastrales robustas tiene un impacto significativo en el acceso al crédito, la inversión productiva y la seguridad jurídica sobre la propiedad, ya que no se cuenta con la información actualizada que respalde estos procesos. (p. 15-20) Esta problemática resulta especialmente relevante en el marco de la RRI, considerando que el acceso y formalización de la tierra constituyen uno de los pilares centrales del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz.

En estos escenarios, la multiplicidad de actores que convergen en la pervivencia del conflicto armado alimenta la violencia territorial que limita los procesos de construcción de paz en las regiones rurales. El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha advertido que, por lo menos, el 71% de los municipios colombianos se encuentra bajo amenazas asociadas a la presencia y expansión de grupos armados ilegales, situación que evidencia la permanencia de disputas territoriales, economías ilícitas y riesgos para las comunidades rurales y liderazgos sociales (Defensoría del Pueblo, 2024)

Finalmente, la débil articulación interinstitucional, las dificultades administrativas en los gobiernos locales y la limitada capacidad técnica y financiera de las entidades territoriales han generado obstáculos para la ejecución integral de los programas de desarrollo rural. En este sentido, el Instituto Kroc et al. (2024) advierte que buena parte de las disposiciones relacionadas con la RRI continúan registrando avances mínimos o intermedios, particularmente en componentes asociados a infraestructura rural, acceso a tierras y transformación territorial (p. 27). Estas dificultades reflejan no solo problemas de capacidad estatal, sino también tensiones políticas e institucionales frente a la implementación sostenida del Acuerdo de Paz, afectando especialmente a las comunidades rurales priorizadas en los PDET y dificultando la consolidación de una paz territorial efectiva.

En diversos informes de seguimiento sobre la implementación del Acuerdo, persiste un vacío analítico en la comparación crítica de las políticas rurales adoptadas por cada gobierno. Este trabajo se propone responder a esa necesidad, mediante una revisión documental que favorezca al análisis de avances, rupturas y desafíos de su implementación y contribución —o no— a la construcción de paz en los territorios rurales del país.

Justificación

¿Cuál es el desarrollo rural que necesita Colombia para alcanzar la paz? Este interrogante atraviesa esta propuesta en su análisis teórico y conceptual, así como en su planteamiento metodológico, considerando 2 importantes discusiones: la primera sobre el desarrollo rural y la segunda a propósito de la paz.

El conflicto colombiano ha sido esencialmente rural en su desarrollo y consecuencias. Buena parte de sus causas, expresiones y efectos han estado anclados a la concentración de la tierra, la pobreza campesina y la débil presencia institucional en la ruralidad colombiana. La disputa histórica por el acceso y control del territorio ha sido uno de los principales motores de violencia, despojo y exclusión. (Pizarro, 1996, p.125-127)

En ese contexto, el desarrollo rural puede entenderse no solo como un componente técnico en el marco productivo, sino además como una herramienta para garantizar el pleno desarrollo de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la población campesina, centrado en el mejoramiento de sus condiciones de vida, con reconocimiento de sus aportes históricos a la seguridad y la soberanía alimentaria y al cuidado de los territorios. Esto implica garantizar el acceso a la tierra, la formalización de la propiedad, la infraestructura básica, el acompañamiento técnico y financiero, y la protección de sus formas de vida. (DNP, 2015a, p. 35)

Sin embargo, históricamente las políticas de desarrollo rural en Colombia han estado dominadas por enfoques que priorizan modelos extractivistas y agroindustriales orientados a la competitividad y acumulación económica. Diversos análisis han señalado que esta lógica ha contribuido a profundizar la concentración de la tierra y las desigualdades rurales, favoreciendo grandes explotaciones productivas en detrimento de la economía campesina.

(Oxfam, 2017, p. 30) Esto ha llevado a que la ruralidad se entienda como espacio de aprovechamiento económico más que como territorio de derechos, perpetuando la exclusión del campesinado y reduciendo su participación en la definición de las políticas que los afectan.

El Acuerdo Final de Paz (2016) representó una ruptura parcial con esta lógica, al ubicar en el Punto 1 *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, un enfoque transformador que integra justicia social, redistribución, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento institucional (P. 10). Sin embargo, su implementación ha sido limitada. Según el Instituto Kroc (2024), apenas el 6% de sus disposiciones se han implementado completamente, mientras que un 70% presenta avances mínimos (P. 27). Esta situación compromete seriamente los objetivos de paz territorial y revela la falta de voluntad política sostenida para transformar el campo colombiano.

En este contexto, esta monografía propone una revisión documental de las políticas rurales implementadas por los gobiernos posteriores a la firma del Acuerdo de Paz (Santos II, Duque y Petro), para analizar en qué medida han respondido —o no— al enfoque de la Reforma Rural Integral. Este ejercicio es necesario tanto por el vacío analítico en estudios comparativos como por su relevancia política y social: permite comprender las continuidades, tensiones y disputas que atraviesa la agenda del desarrollo rural en Colombia y aporta a la discusión sobre las condiciones necesarias para una paz transformadora de las estructuras de exclusión que históricamente han afectado al campesinado colombiano, más allá del fin de las hostilidades bélicas.

Objetivos

Objetivo General

Analizar críticamente las principales políticas de desarrollo rural implementadas en Colombia entre 2016 y 2024 en el marco del Acuerdo Final de Paz y su grado de alineación con los principios de la Reforma Rural Integral en términos de vacíos y oportunidades para la transformación del campo colombiano hacia la paz.

Objetivos Específicos

Caracterizar el enfoque de desarrollo rural propuesto en el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz, considerando sus principios, componentes e implicaciones para la transformación del campo colombiano.

Revisar comparativamente las políticas públicas rurales formuladas e implementadas por los gobiernos de Juan Manuel Santos (2014–2018), Iván Duque (2018–2022) y Gustavo Petro (2022–2026*), en términos de sus continuidades, rupturas y prioridades institucionales frente a la Reforma Rural Integral.

Analizar comparativamente los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la estrategia de Catastro Multipropósito como instrumentos de implementación de la Reforma Rural Integral, identificando sus avances, tensiones y limitaciones en relación con la construcción de paz territorial entre 2016 y 2024.¹

¹ Nota: el periodo de análisis se establece luego de la firma del Acuerdo de Paz y se señala el 2024 como un corte en el gobierno Petro.

Marco Teórico

Antecedentes

El conflicto armado colombiano como un conflicto rural, agrario

De acuerdo con Reyes Posada, la dinámica del conflicto armado en Colombia puede comprenderse a partir de las formas históricas de apropiación de la tierra y de las relaciones de subordinación y resistencia que han marcado la experiencia campesina en torno al acceso y control del territorio (1987, p. 30). Se trata de un conflicto que ha tenido lugar, en mayor parte, en la ruralidad colombiana, entendida esta en su acepción geográfica opuesta a lo urbano, y cuya duración, complejidad y persistencia solo pueden entenderse a partir de las relaciones históricas de desigualdad y exclusión social. La violencia no es ajena a estas configuraciones: es constitutiva de ellas.

Desde el periodo colonial, el patrón de apropiación de tierras impuso una lógica de despojo y concentración. Las tierras tituladas se reservaron para las élites emergentes, mientras que las denominadas ‘baldías’, es decir, no adjudicadas por el Estado, quedaron bajo su dominio y abiertas al acaparamiento. Esta estructura desigual perduró haciendo de la propiedad rural una de las formas más persistentes de acumulación y exclusión. Como señala Sánchez (2017) ‘la distribución de la propiedad rural en Colombia ha sido altamente inequitativa y con tendencia a la concentración’(2017, p. 15) idea fundamental para la comprensión del problema de tierras en el país, que se constituye por la concentración de las mejores tierras en manos de unos pocos propietarios y en la proliferación de mini y microfundios que agudizan las condiciones de pobreza en el campo. (Machado, 2009b, p. 134)

A lo largo del siglo XX, las tensiones por la tierra derivaron en una disputa estructural que desbordó el plano jurídico y se expresó en lo político, lo social y lo armado. La débil capacidad estatal para hacer efectivos los derechos de la población rural, unida a la pobre implementación de reformas agrarias como la Ley 135 de 1961, abrió el camino a la frustración social y al surgimiento de insurgencias que asumieron como causa principal el problema agrario y empezaron a actuar en y desde zonas de despensa alimentaria que facilitaban el sostenimiento de grupos de hombres armados. (Medina Gallego, 2010, p. 125)

Hacia la década del 50 la situación en el campo colombiano se moldeaba por estrategias en las que la expropiación, la presión para vender y el abandono de la tierra dieron lugar a una mayor concentración de riqueza, al empobrecimiento temprano y a procesos de migración. Al mismo tiempo, estas dinámicas consolidaron y reforzaron formas de trabajo que antes se mantenían marginales. (Medina Gallego, 2010, p. 130) En este escenario las guerrillas de los años 50 comenzaron procesos de transformación en los que política e ideológicamente se trazarían nuevos objetivos y formas de desarrollar la lucha armada. (2010, p. 149)

Para la década del 60 existían importantes movimientos en el país con una vocación agraria. Por ejemplo, el Movimiento Agrario de Marquetalia funcionó como una estructura de autodefensa campesina ‘en torno al trabajo agrario, la producción campesina y la defensa del territorio’. (Medina Gallego, 2010, p. 153) Aquí, se dieron cambios importantes en las guerrillas que operaron previamente, consolidando un movimiento agrario que fue duramente atacado por otros sectores armados que operaban en el país, en búsqueda del apoderamiento de las tierras y cultivos que mantenían el trabajo de esta organización. (2010, pp. 158,159)

En consecuencia y, posterior a la constitución organizativa de grupos insurgentes como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), a inicios de los años 70 se presenta lo que muchos analistas reconocen como ‘un punto histórico de inflexión en los esfuerzos redistributivos’(Sánchez León, 2017, p. 23) La firma del Pacto de Chicoral en 1972 marcó un giro hacia la protección del latifundio e introdujo modificaciones a la ley vigente que, hasta el momento, se había desarrollado en un ‘esquema de intervencionismo estatal [que] buscaba la integralidad de las acciones del Estado para suplir las necesidades de la modernización’. (Machado, 2009b, pp. 152-153) En este contexto se generaron distintos ‘factores que serían cruciales para la emergencia del conflicto armado, tales como el descontento y la radicalización del sector campesino y el desencadenamiento de reacciones represivas’. (Sánchez León, 2017, p. 23)

La separación evidente entre las élites gobernantes y el campesinado, producto de las reformas establecidas en la Ley 4 de 1973, generaron un escenario de frustración frente al gobierno, en contraste con la legitimidad que los actores armados paulatinamente iban ganando en las regiones rurales, mientras respondían a la ausencia del Estado. Como expone Reyes:

La consecuencia más notable de los procesos de violencia es la expulsión del campesinado y la concentración de la propiedad rural. A su vez, el hambre de tierras y recursos productivos del campesinado se expresa en movimientos dirigidos a la invasión de haciendas, en corrientes migratorias hacia frentes de colonización, en marchas campesinas por servicios públicos y en diversas formas de relación con movimientos armados [...] (Reyes Posada, 1987, p. 30)

Sin embargo, las transformaciones que buscaron implementarse en el campo colombiano desconocieron el recrudecimiento del conflicto armado y de los repertorios de violencia utilizados en las regiones. La política de desarrollo rural en el país tuvo un giro hacia el mercado

en un intento de modernización y neoliberalización. La ley 160 de 1994 fue el marco normativo que permitió el acceso a tierras por la vía del mercado, pero no las redistribuyó, consolidando un modelo agrario que, a pesar de la desigualdad que puede generar, sigue siendo predominante. (Sánchez León, 2017, pp. 25-27)

Las persistentes desigualdades que surgen del modelo de intervención vigente se funden en escenarios de diversas violencias que están, además, sujetas a las dinámicas territoriales particulares en cada región del país. La violencia rural no puede entenderse únicamente como enfrentamientos armados. Su carácter estructural se expresa en múltiples formas como el desplazamiento forzado, la estigmatización del campesinado organizado o la apropiación violenta de y territorios. A lo largo de las décadas, el conflicto se ha manifestado en lógicas específicas según los intereses económicos, la geografía estratégica, las potencialidades productivas y recursos de cada región. En este sentido, los repertorios de violencia no han sido homogéneos, sino configurados por contextos locales, relaciones sociales y disputas por el control territorial. (Grupo de Memoria Histórica, 2013, pp. 19; 22)

En suma, el conflicto armado colombiano no puede comprenderse sin reconocer que su raíz está inscrita en la historia agraria del país, la cual está marcada por disputas constantes por la tierra y por desigualdades que han configurado las relaciones sociales en el campo. Como señala Reyes Posada, el mapa del conflicto coincide con las zonas de colonización campesina inmersas en la estructura latifundio–minifundio, donde la economía rural se organizó alrededor de la producción de alimentos baratos y la oferta permanente de mano de obra (1987, p. 30). En estos territorios, la ausencia estatal, la concentración de la tierra y las tensiones por el control productivo dieron lugar a formas de organización comunitaria, autodefensa e insurgencia. Es en este entramado histórico donde se inscribe el surgimiento de las FARC como movimiento con

vocación agraria. La lucha por la tierra no fue solo una disputa material, sino también una lucha por la vida, la permanencia y la dignidad: ‘un conflicto centenario por la supervivencia y la identidad’ (Reyes Posada, 1987, p. 33) desde los distintos actores que la han experimentado.

La vocación agraria de la guerrilla de las FARC

Las condiciones de desigualdad constantes que regían la vida en las zonas rurales del país se mezclaron con las prácticas violentas que el campesinado vivía. Los hostigamientos y represalias contra organizaciones y movimientos de masas con principio territorial se intensificaron y regularizaron. La violencia llegó a funcionar con cierta uniformidad, como describe Medina Gallego:

No son muy distintas las descripciones del fenómeno de la violencia y la resistencia armada en todas las versiones que al respecto existen: son otros lugares, otras personas, momentos distintos, pero la misma lógica y los mismos hechos de criminalidad. A la resistencia se une la necesidad de la supervivencia dando origen espontáneamente a lo que ha de ser la noción de autodefensas campesinas. (2010, p. 146)

Este escenario de intensificación de la violencia y respuesta represiva del Estado llevó a que varias de estas organizaciones campesinas de autodefensa evolucionaran posteriormente hacia estructuras guerrilleras de carácter móvil. (Medina Gallego, 2010, p. 147) Estas organizaciones, y en especial la que llegó a ser la guerrilla de las FARC-EP, no solo actuaron de forma defensiva ante el fenómeno que vivían; como expone Pizarro ‘[l]a acción guerrillera es, ante todo, una acción política, cualesquiera sean sus niveles de articulación o desarticulación con el movimiento social.’ (1996, p. 19) En ese sentido, la acción armada estuvo relacionada con un proyecto político y económico de origen rural y campesino.

Hacia 1964 las estructuras guerrilleras surgieron de manera organizada con objetivos que orientaban una lucha de vocación agraria. Casos como Marquetalia, El Pato y Guayabero

comparten elementos que reúnen las carencias en torno al inexistente desarrollo agrario en estas regiones del país. En 1965, los destacamentos guerrilleros de El Pato y Guayabero recogieron un pliego de peticiones de tres puntos, de los cuales el tercero planteaba la indemnización del gobierno en aspectos como:

- b. Ayuda en dinero efectivo para compra de animales, como ganado vacuno, mular, caballar, lanar, porcino y aves de corral.
- e. Préstamos a largo plazo para la compra de maquinaria como despulpadoras de maíz, café, molinos de caña y otros enseres necesarios en el campo, así como para la asistencia de los pastos artificiales y demás sementeras.
- f. Indemnización por parte del gobierno por la pérdida de las cosechas y objetos a causa de la violencia desde que empezó la agresión.
- g. Partidas presupuéstales para la construcción de caminos, puentes, carreteras y demás obras de beneficio social, incluyendo caminos de penetración a todos los municipios y poblados adyacentes. (Pizarro Leongómez, 1991, pp. 192-193)

Estas exigencias subrayan el foco de la lucha armada que empezaba. La vocación agraria de la guerrilla de las FARC fue desde el inicio un componente estructural de su identidad política y estratégica: la tierra no fue solo un recurso material, sino el eje alrededor del cual se definieron sus formas de organización, su proyecto social y sus horizontes de acción. El Programa Agrario de los Guerrilleros materializó este aspecto fundamental, el cual fue redactado por el concurso de guerrillas comunistas el 20 de julio de 1964. (Pizarro Leongómez, 1991, p. 195)

La experiencia organizativa alrededor de la dinámica agraria no se encontraba vacía ni dependía únicamente de la acción armada. En las zonas de auge y desarrollo guerrillero la idea de territorialidad político, productiva favorecía distintos mecanismos para la articulación y vida comunitaria; algunos de los ejercicios en estas regiones incluían una clara distribución de funciones y tareas. Por una parte, la dirección general se asignaba a un miembro de la comunidad, otro se encargaba de repartir y regular el uso de la tierra —incluyendo la resolución

de disputas sobre linderos— y un tercero cumplía labores de secretaría y comunicaciones. Además, existía un consejo con representación de las veredas y participación de estructuras juveniles y de mujeres. Estas últimas impulsaban cooperativas, escuelas y oficios domésticos como la costura. La vida colectiva se complementaba con una biblioteca, espacios de formación política y alfabetización, y el manejo compartido de una máquina para procesar caña. (Pizarro Leongómez, 1991, pp. 169; 171)

En este marco, la vocación agraria de las FARC no puede entenderse únicamente como un rasgo ideológico ni como una simple expresión de la defensa armada frente a la agresión estatal y paraestatal. Incluyó la afirmación de un modo de vida campesino que se encontraba amenazado por la desigualdad histórica en la estructura agraria, la marginalidad territorial y la ausencia sistemática del Estado en sus obligaciones de bienestar y garantía de derechos. Como advierte Reyes, ‘la lucha por la tierra es parte de un conflicto centenario por la supervivencia y la identidad’ frente a quienes han identificado sus intereses privados como el camino ‘natural’ del desarrollo nacional (1987, p. 33) Las dinámicas de autogestión, producción y regulación comunitaria que se desarrollaron en estas zonas no fueron improvisadas ni estrictamente militares: respondieron a la necesidad de crear mecanismos estables para la reproducción material de la vida campesina. En otras palabras, el accionar armado se articuló a la preservación y sostenimiento de economías territoriales basadas en la agricultura familiar, el trabajo colectivo y la defensa del territorio como espacio vital. La insurgencia se configuró, así como un proyecto político que, más que disputar únicamente el poder del Estado, buscó incidir en los términos del desarrollo rural y en la relación histórica entre tierra, producción y comunidad.

Sin embargo, la consolidación de este proyecto agrario insurgente también implicó transformaciones profundas en los territorios donde operó. El control territorial, la regulación de

la circulación y la administración de justicia local generaron formas específicas de orden social que reorganizaron la vida cotidiana, la economía y la autoridad en el campo. Estas configuraciones no fueron uniformes. La presencia guerrillera tomó formas diferentes según las trayectorias organizativas, los recursos disponibles y las estrategias de disputa territorial de cada región. Precisamente por ello, los impactos de la presencia insurgente en la ruralidad colombiana deben analizarse considerando las variaciones regionales y las formas diferenciales de interacción entre economía campesina, conflictividad armada y proyectos políticos en disputa.

Comprender esta dimensión histórica de la organización campesina y del proyecto agrario insurgente permite situar los impactos del conflicto armado no como hechos aislados, sino como parte de las disputas por la tierra, el ordenamiento territorial y la vida rural en Colombia.

Los impactos del conflicto armado en la ruralidad colombiana

Determinar los impactos del conflicto armado en la ruralidad colombiana requiere entender que las características históricas de este fenómeno, su larga duración y degradación progresiva han generado ‘impactos y daños devastadores tanto para las víctimas, familiares, comunidades y organizaciones e instituciones públicas, como para el conjunto de la sociedad colombiana. Los impactos son complejos, de diverso orden, magnitud y naturaleza’(Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 259) En medio de esta complejidad los ejercicios que se realicen para dar cuenta de los impactos serán una aproximación dentro de las tantas posibles que hay para estudiar los daños.

Sin desestimar que existe una variedad de mediciones que establecen los resultados de los conflictos en virtud del ‘número de muertos y la destrucción material que [estos] provocan’(Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 259), esta monografía centra el análisis en la experiencia de las víctimas, a partir de la cual se

[...] pone en evidencia otros efectos incuantificables e incluso intangibles. Estos daños han alterado profundamente los proyectos de vida de miles de personas y familias; han cercenado las posibilidades de futuro a una parte de la sociedad y han resquebrajado el desarrollo democrático. (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 259)

En ese sentido, el trabajo del Grupo de Memoria Histórica en el informe ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad (2013), recoge los impactos del conflicto armado en cuatro categorías: daños emocionales y psicológicos, daños morales, daños políticos y daños socioculturales. (2013, p. 259) Dentro de estas clasificaciones, los impactos en la ruralidad colombiana pueden leerse asociados a las dinámicas que caracterizan el ámbito y profundizan las condiciones históricas de despojo, exclusión y precarización de la vida campesina. La tierra, el territorio y las formas de organización comunitaria —elementos centrales para la reproducción material y simbólica de estas poblaciones— fueron alterados de manera significativa, afectando no solo los medios de subsistencia, sino también los vínculos sociales, las identidades colectivas y los proyectos de vida.

Así pues, dentro de los daños definidos como psicológicos la experiencia del desarraigo se ancla a los lugares. Esta proviene, en gran medida, de la expulsión de población de las zonas donde el conflicto se recrudeció con el tiempo. El desplazamiento forzado ha afectado, durante décadas, a por lo menos seis millones de personas en Colombia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015), que han abandonado sus tierras, posesiones y modos de vida. De acuerdo con los hallazgos del Grupo de Memoria Histórica (2013) ‘[l]as emociones de nostalgia provinieron especialmente del desarraigo y la pérdida de lugares amados y significativos’(2013, p. 263), expresión que habla sobre el territorio más allá del espacio geográfico que se habita y que envuelve las distintas interacciones que los individuos desarrollan allí, dando cabida a las relaciones sociales y su influencia sobre los individuos y colectivos.

Aquí resulta pertinente el concepto de territorialidad, el cual se refiere a la incidencia del territorio en los procesos de construcción de la identidad, tanto a nivel individual como colectiva. Es posible subrayar que la ruptura con el espacio implica también la fragmentación de los vínculos, los sentidos de pertenencia y la noción de comunidad en la vida cotidiana. La territorialidad se manifiesta de forma diversa, para Domínguez, por ejemplo, se encuentra atravesada por las estrategias y apuestas de producción que pueden desarrollarse en marco de la política agraria capitalista tradicional, o bajo una acción crítica al paradigma industrial de la agricultura (Domínguez, 2016a, p. 80); en cualquier caso, la experiencia del desplazamiento forzado causado por el fenómeno de la violencia sociopolítica irrumpe con su desarrollo como proyecto de vida.

En esta línea, las dinámicas de ordenamiento del territorio y producción que surgen en medio del contexto del conflicto impactan materialmente la vida en la ruralidad colombiana, así como se encuentran determinadas por los actores e intereses que allí convergen. Los esquemas impuestos por los actores armados durante años surgieron en claros escenarios de abandono estatal. De acuerdo con el análisis de la situación de tierras expuesto por Fedesarrollo (2017)

De los 187 municipios identificados por el DNP con mayor afectación por el conflicto armado en Colombia, 31 (17%) no tienen formación catastral, 117 (63%) se encuentran desactualizados y solo 39 (20%) están actualizados. En otras palabras, el 80% no dispone de información catastral básica que permita ordenar de manera precisa y confiable los procesos de apropiación, ni cuentan con información predial suficiente que permita su asociación al registro público de la propiedad para garantizar la seguridad jurídica de los predios en dichos territorios. (Junguito et al., 2017, p. 37)

La informalidad es fuente de inseguridad jurídica para las familias rurales y causa detrimento en las condiciones económicas para el desarrollo de su vida. Junto a esto, ‘en las

regiones de conflicto, cerca del 25% del territorio tiene conflicto de uso del suelo por sobre o subutilización' (Junguito et al., 2017, p. 37) y, además:

[s]e estima que aproximadamente 806.622 hogares rurales, equivalentes al 53% de los que se dedican a actividades agropecuarias, jamás han tenido tierra ni siquiera a título de tenencia, y que como mínimo 59,5% de los que ejercen relaciones con la tierra, lo hacen de manera informal sin poder acreditar dominio pleno. (2017, p. 37)

Estas condiciones limitan la capacidad productiva de las familias rurales, así como su posibilidad de sostener proyectos económicos estables. En este contexto, la guerra no solo interrumpió ciclos de producción, sino que reforzó desigualdades históricas en la distribución y control de la tierra, profundizando la dependencia y la vulnerabilidad económica del campesinado. Así, las afectaciones socioeconómicas del conflicto no se expresan únicamente en pérdidas materiales, sino en el debilitamiento de la autonomía y las bases para la reproducción de la vida en los territorios rurales, como destaca el Grupo de Memoria Histórica 'las personas destacaron la imposibilidad de trabajar en actividades de producción y de intercambio debido a la interrupción de las labores agrícolas y de la activación de una economía propia de la guerra' (2013, p. 274)

Finalmente, los impactos a nivel sociocultural y comunitario se definen como:

[...] las lesiones y alteraciones producidas en los vínculos y relaciones sociales. Las agresiones incluyen la vulneración de las creencias, prácticas sociales y modos de vivir de las comunidades. Estos daños, que afectan colectivamente a las comunidades, son consecuencia de la prohibición explícita o del impedimento y las dificultades que experimentaron las personas y las comunidades para mantener sus relaciones, vínculos e intercambios, con los cuales participaban de la construcción de la identidad grupal y colectiva. (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 272)

La vida rural y comunitaria fue altamente impactada por las prácticas de violencia que resquebrajaron estas dinámicas de relacionamiento, ya que estas suelen organizarse alrededor de

relaciones de solidaridad, reciprocidad y apoyo mutuo, que sostienen la producción, la convivencia y la transmisión de saberes. La presencia y acción de actores armados alteró profundamente estas dinámicas, pues la violencia instalada en los territorios implicó la imposición de reglas y códigos que fracturaron las formas tradicionales de cooperación. Las comunidades se vieron obligadas a modificar sus patrones de movilidad, reunión y trabajo colectivo por temor a represalias o señalamientos, lo que debilitó los mecanismos comunitarios para resolver conflictos, tomar decisiones y garantizar la reproducción de la vida. Así, el conflicto armado no solo transformó la estructura agraria y productiva, sino que, además, reconfiguró la manera en que las personas se relacionan entre sí y con su territorio.

A ello se suma la ruptura de los vínculos identitarios construidos alrededor del territorio como lugar de memoria, arraigo y horizonte de vida y en la lógica descrita de territorialidad. Hechos victimizantes como el desplazamiento forzado, los asesinatos selectivos de líderes comunitarios y la estigmatización de las organizaciones campesinas, desarticularon los tejidos sociales, afectando las formas de transmisión intergeneracional de la cultura campesina y las prácticas colectivas de cuidado y manejo del territorio.

Los impactos del conflicto armado en la ruralidad colombiana revelan que la violencia no solo destruyó vidas y economías, sino que alteró profundamente las bases territoriales, relacionales y simbólicas que sostienen la existencia campesina. La ruptura de los vínculos comunitarios, el desarraigo forzado, la pérdida de autonomía productiva y la fragmentación de identidades colectivas generaron daños que continúan vigentes, incluso después del cese de las hostilidades en muchos territorios. Comprender estos impactos implica reconocer que el conflicto armado reforzó estructuras históricas de desigualdad y subordinación en el campo, reproduciendo patrones de despojo, exclusión y estigmatización. Por ello, abordar la intervención

en los territorios rurales no se trata únicamente de promover el crecimiento económico o la tecnificación agrícola, sino de impulsar procesos integrales que fortalezcan la autonomía campesina, garanticen el acceso equitativo a la tierra y reconozcan los saberes locales como fundamento del desarrollo territorial, en suma, sea un medio efectivo para el goce efectivo de los derechos de las familias rurales de Colombia.

Marco Conceptual

Conceptualmente esta propuesta se sostiene en las categorías establecidas por el problema y los objetivos que la orientan. Es fundamental entonces el concepto de desarrollo rural, toda vez que desde sus diversas aproximaciones ha de tener unos alcances determinados. Junto a este, comprender las ideas detrás de la Reforma Rural Integral, así como en un marco amplio las políticas públicas rurales, serán puntos de partida conceptuales. El concepto de construcción de paz se analiza para entender el punto de llegada de los esfuerzos de transformación del campo colombiano, así como el ejercicio de derechos, que implícitamente busca ser un eje orientador de los hallazgos de este trabajo.

Desarrollo rural

El estudio de la noción de desarrollo, por sí solo, implica analizar los elementos históricos, políticos, económicos y sociales, que influyen en las ideas modernas al respecto que resultan imperantes, sin desconocer que existen miradas alternativas que se oponen a su interpretación tradicional y visiones críticas que cuestionan este discurso y su necesidad.

Arturo Escobar (2007) aborda el concepto de desarrollo desde el análisis de las palabras de Harry Truman en su posesión como presidente de los Estados Unidos en 1949, donde se exalta la superioridad técnica, científica y económica de los Estados Unidos, en contraposición a la miseria, enfermedad y primitiva vida económica de más de la mitad de la población mundial. (2007, p. 19). Este punto de partida es compartido por autores como o Reverón (2010) que problematizan el discurso moderno del desarrollo, en un escenario de cambios políticos, sociales y económicos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, pero que además se topan con la consolidación paulatina de una Guerra Fría que habría de dividir el mundo en dos. En este orden de ideas, el concepto de

desarrollo se ancla al crecimiento económico de los países y la autonomía que estos construyen para sortear las necesidades en este ámbito.

Aunque esta noción ha resultado dominante, actualmente existen visiones alternativas que apuntan a considerar el potencial del concepto mismo y describen otras condiciones para alcanzarlo, superando el reduccionismo economicista y buscan la inclusión de perspectivas sostenibles ambientalmente, a escala humana o el desarrollo como libertad. (Reverón Peña, 2010, pp. 27-37)

En lo que respecta al desarrollo rural, esta noción también se construye considerando una variedad de aproximaciones. De manera crítica, Machado (2009b) se ha referido al desarrollo rural como ‘programas y estrategias sugeridos desde afuera’ (2009b, p. 18) haciendo énfasis en la falta de comprensión que sobre los propios problemas existe en estos contextos y acudiendo a un momento histórico (década del setenta) en el que dichos programas:

[..] no modificaron los factores estructurales del desarrollo porque esa no era su intención. Más bien, el desarrollo rural como política trataba de dotar a los pequeños productores de insumos y tecnología moderna acompañada de crédito como medio de mejorar los ingresos, en lugar de buscar un acceso a la tierra y otros activos productivos. (Machado, 2009b, p. 18)

En su concepción más tradicional el desarrollo rural se entiende como ‘un proceso mucho más amplio que la reforma agraria y la política de tierras, pero éstas hacen parte de una visión integral del desarrollo’ (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 18) López Cordovez (1991) citado por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), se refiere al desarrollo rural desde la articulación que se requería para el aumento de la producción y la productividad, la mejora de las condiciones sociales y la creación de infraestructura y capacidades materiales. Asimismo, buscó integrar componentes que, aunque previamente operaban de manera aislada o con escasa relación entre sí, compartían la necesidad de realizar inversiones destinadas a

fortalecer los procesos productivos, ampliar los servicios técnicos y sociales y desarrollar infraestructura física y comunitaria. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 19)

Sobre esta perspectiva se han mantenido los esfuerzos por comprenderlo de forma holística. Para la década del 90 el concepto se ha estudiado en relación con las visiones sobre la ruralidad, integrando elementos que derivan en aproximaciones como el desarrollo territorial rural. (2013, p. 19)

En esta lógica, un concepto de desarrollo rural que recoja los contextos y sus transformaciones, así como las carencias históricas y estructurales del campo colombiano debe propender por abarcar de manera dinámica los fenómenos. En ese sentido el Centro Nacional de Memoria Histórica propone:

[...] el desarrollo rural se concibe como un proceso dinámico de cambio acumulativo y de transformación de las sociedades rurales locales, que, con la participación de los distintos actores sociales, permite diversificar tanto las actividades productivas y de generación de ingresos, como las formas de organización social y de participación política, y alcanzar desarrollos tecnológicos en medio de la diversidad cultural. Para que dicho proceso se profile de manera integral y genere dinámicas continuas de transformación, se requiere un desarrollo institucional como proceso básico para la transformación estructural de las sociedades locales. (2013, pp. 20-21)

A esto, la aproximación que se presenta en esta monografía añade una consideración a este proceso: mediante él, las zonas rurales, las comunidades campesinas y étnicas, avanzan en el ejercicio de sus derechos, el bienestar y la calidad de vida, a medida que se implementan políticas, programas y proyectos que buscan responder a las demandas históricas del campo, así como a las necesidades resultantes de los fenómenos sociales cambiantes y aquellas emergentes en el escenario globalizado; que reconocen el potencial existente en la ruralidad más allá de las

capacidades productivas y respetan las perspectivas y cosmovisiones de quienes han construido una relación con el escenario rural.

Reforma Rural Integral

El punto 1 del Acuerdo de Paz (2016) firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP, denominado, parte del reconocimiento de las raíces agrarias históricas del conflicto armado, que a su vez se anclan en la desigual distribución de la tierra, la marginalización del campesinado y la ausencia sistemática del Estado en los territorios rurales. En consecuencia, la Reforma Rural Integral (RRI) se concibe como un conjunto de transformaciones estructurales destinadas a garantizar el acceso y la formalización de la tierra, promover el desarrollo rural y fortalecer la presencia institucional en el campo, con el objetivo de cerrar brechas entre el campo y la ciudad y contribuir a la construcción de paz estable y duradera. (2016, p. 11)

La RRI propone un enfoque territorial que reconoce la diversidad de regiones, modos de vida y formas de producción existentes en la ruralidad colombiana. Según el texto del Acuerdo, se trata de impulsar “el bienestar y el buen vivir de la población rural” mediante el acceso progresivo a la tierra, la provisión de bienes y servicios públicos, la infraestructura social y productiva y el apoyo técnico y financiero a las economías campesinas, familiares y comunitarias, (*Presidencia de la República*, 2016, p. 15). Este enfoque supone un giro respecto de políticas anteriores centradas en la productividad agrícola o en incentivos sectoriales, al ubicar en el centro la garantía de derechos, la democratización del acceso a los recursos y la participación comunitaria en la planificación territorial.

Dentro de los desafíos que enfrenta la RRI, se encuentra la persistencia de estructuras históricas que han obstaculizado las transformaciones agrarias previas. La concentración de la propiedad rural, la informalidad masiva en la tenencia de la tierra, la insuficiente actualización

catastral y la debilidad institucional en los territorios periféricos constituyen desafíos que condicionan su alcance.(Junguito et al., 2017, pp. 37-38; Uribe López & Vélez Zapata, 2016, p. 10) A pesar de los avances normativos e instrumentales, la implementación ha sido lenta y desigual, particularmente en lo que respecta al acceso a la tierra y al fortalecimiento de la economía campesina, lo que ha generado tensiones entre las expectativas de las comunidades y las respuestas estatales.(Instituto Kroc et al., 2024, pp. 138,139)

En el marco de esta monografía, la RRI se entiende como una apuesta orientada a transformar las condiciones estructurales que históricamente han reproducido desigualdad, despojo y violencia en el campo. Analizarla implica observar tanto sus fundamentos conceptuales como sus avances e insuficiencias en la práctica. Esta perspectiva permite evaluar en qué medida las políticas rurales adoptadas después del Acuerdo de Paz responden a los objetivos de justicia territorial, dignidad campesina y construcción de paz, o si, por el contrario, reproducen lógicas de intervención fragmentadas que no modifican las raíces del conflicto rural, agrario.

Políticas Públicas Rurales

El concepto de política pública ‘se entiende como un conjunto de objetivos colectivos, respuestas y acciones institucionales, que buscan resolver de fondo una problemática pública determinada’. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024, p. 4) En ese sentido llega a componerse por las decisiones, acciones y orientaciones que adopta el Estado para intervenir en problemas socialmente definidos, mediante la asignación de recursos, la regulación y la implementación de programas y proyectos. Como plantea Zeller (2007)

Las políticas pueden entenderse como un conjunto de decisiones que se orientan a impactar en el ámbito social.

Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. No son un momento o instante. Deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones, implican valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales. Generan impactos en el conjunto social, que en algunos casos resultan claramente observables y en otros no, debido a la complejidad de su análisis. (2007, p. 20)

En esa medida, las políticas públicas no solo son respuestas técnicas a necesidades específicas, sino expresiones de disputas sociales, formas de entender el poder, sus relaciones y el Estado, en las que determinados actores logran posicionar sus intereses sobre otros.

En el caso de los territorios rurales, las políticas públicas han estado históricamente atravesadas por una tensión entre dos enfoques: por un lado, el campo como espacio de producción agrícola orientada al mercado y, por otro, el campo como lugar de vida, identidad y reproducción cultural. Machado (2009b) señala que las políticas rurales en Colombia han tendido a privilegiar la modernización productiva y la inserción en mercados, relegando la redistribución de la tierra, el fortalecimiento de la economía campesina y el reconocimiento de derechos colectivos (2009b, p. 95). Esta orientación ha contribuido a mantener estructuras agrarias desiguales y a consolidar un modelo rural centrado en grandes unidades productivas y economías extractivas.

Con la firma del Acuerdo de Paz en 2016, se ha intentado reconfigurar la intervención estatal en lo rural desde enfoques territoriales, participativos y diferenciales. La Reforma Rural Integral (RRI) plantea que las políticas públicas deben ser diseñadas desde las necesidades y capacidades locales, garantizando acceso a la tierra, infraestructura, servicios básicos, acompañamiento técnico y participación comunitaria (2016, p. 11). Sin embargo, como advierten Junguito et al.(2017), la falta de articulación institucional, la debilidad administrativa en los

territorios y la persistencia de intereses económicos concentrados limitan el alcance transformador de estas políticas. (2017, pp. 29,32)

En el marco de esta monografía, se entenderán las políticas públicas rurales como las estrategias, programas e instrumentos a través de los cuales el Estado define, implementa y orienta la transformación del campo, las cuales reflejan posiciones ideológicas sobre el desarrollo, la propiedad y el rol del campesinado. Adoptar esta perspectiva permite analizar si las políticas adoptadas después de la firma del Acuerdo de Paz se alinean con los principios de la RRI —democratización de la tierra, justicia territorial y fortalecimiento de las economías campesinas— o si, por el contrario, reproducen enfoques fragmentados que mantienen las desigualdades históricas vinculadas al conflicto rural, agrario.

Construcción de paz

El concepto de construcción de paz ha sido ampliamente desarrollado en el campo de los estudios de paz y conflictos. Galtung (1969) distingue entre paz negativa, entendida como la ausencia de violencia directa u hostilidades, y paz positiva, que implica la transformación de las estructuras que producen exclusión, desigualdad y vulneración sistemática de derechos. (1969, p. 183) Sin ser única, ni determinante, esta segunda noción es de utilidad para el análisis del caso colombiano, pues el conflicto armado se sostiene en causas históricas ligadas a la tierra, el territorio y las condiciones de vida en el campo.

Desde una perspectiva aplicada, la construcción de paz se concibe como un proceso de largo plazo orientado a recomponer relaciones, fortalecer formas de organización social y transformar las condiciones estructurales que dieron origen al conflicto (Lederach, 1997, p. X). Esto supone reconocer que la paz no se reduce a la desmovilización de actores armados, sino que involucra la recuperación de la confianza, el restablecimiento de vínculos comunitarios y la

capacidad de las comunidades para reconstruir sus proyectos de vida y participar de un pleno ejercicio de sus derechos. Construir paz implica, por tanto, reconocer los impactos diferenciados del conflicto, escuchar a los actores territoriales y promover la autonomía y participación de las comunidades en las decisiones que les afectan.

El Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) retoma esta perspectiva al señalar que la construcción de paz requiere reconstruir los tejidos sociales fracturados, restablecer los vínculos de confianza y recuperar la territorialidad como espacio de vida compartida. Desde este enfoque, la paz se entiende como la posibilidad de reanimar la comunidad, la cooperación y el sentido de futuro. (Grupo de Memoria Histórica, 2013, pp. 402,404)

De forma explícita, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (2016) vincula la construcción de paz con el desarrollo rural, afirmando que no puede haber paz duradera sin transformar las condiciones históricas de exclusión en el campo (2016, p. 10). En ese sentido, la construcción de paz en Colombia es necesariamente territorial, no solo por la deuda histórica que este sector representa, sino además porque depende de la garantía de derechos sociales, económicos y políticos para la población rural, así como del fortalecimiento de las capacidades locales para gestionar el territorio y la vida comunitaria.

Entendida de esta manera, la construcción de paz se articula directamente con el desarrollo rural, en tanto ambos buscan ampliar las capacidades de las comunidades para sostener la vida, ejercer ciudadanía y proyectar futuros colectivos dignos. La construcción de paz a nivel territorial requiere, por tanto, políticas rurales que reconozcan al campesinado como sujeto de derechos, garanticen el acceso a la tierra, fortalezcan la economía campesina y promuevan formas de desarrollo que respeten las identidades, prácticas y decisiones de los territorios.

Metodología

El análisis presentado por Abreu al respecto de los métodos de investigación destaca que los métodos cualitativos no solo permiten explorar fenómenos complejos, sino que son especialmente útiles para descubrir conceptos que no son evidentes a primera vista y “ofrecen la oportunidad de revelar nuevas perspectivas que profundizan el conocimiento del fenómeno investigado” (2014, p. 197). En este entendido, este trabajo monográfico adopta un enfoque cualitativo dada la necesidad de interpretar e interrelacionar discursos institucionales y normativos asociados al desarrollo rural y la Reforma Rural Integral, así como identificar continuidades y rupturas en las políticas públicas implementadas entre 2016 y 2024.

Este diseño se sustenta en la lectura documental y el análisis crítico, orientado a comprender cómo y con qué prioridades los diversos gobiernos han interpretado y aplicado las disposiciones del Punto 1 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y perspectiva de desarrollo rural que este propone.

Este enfoque resulta coherente con el objetivo analítico de este trabajo, orientado por la lectura crítica y comparativa de políticas públicas, planes gubernamentales y marcos normativos relacionados con el desarrollo rural en Colombia, en el contexto de implementación del Punto 1 del Acuerdo. El análisis documental permite interpretar los textos institucionales como parte constitutiva de la acción estatal, en tanto estos no solo describen políticas, sino que construyen representaciones sobre la ruralidad, sus problemáticas y las formas legítimas de intervenirla. Por ello, el documento se asume como un objeto analítico que revela orientaciones ideológicas, prioridades gubernamentales y marcos de interpretación que no se evidencian exclusivamente mediante mediciones cuantitativas.

Fundamentos metodológicos para el análisis

Análisis documental

Bowen define el análisis documental como un procedimiento sistemático en el que se revisan y evalúan documentos que requiere, como en otros métodos analíticos, el análisis e interpretación de los datos con el fin de alcanzar significados, ganar entendimiento y desarrollar conocimiento empírico. (2009, p. 27) Desde este enfoque el presente trabajo se desarrolla mediante la técnica del análisis documental, entendida como una estrategia metodológica cualitativa orientada a la revisión de documentos institucionales y normativos.

Desde esta perspectiva, los documentos no se asumen únicamente como soportes informativos, sino como expresiones de decisiones políticas y administrativas que configuran marcos de intervención sobre el territorio rural. De acuerdo con Bowen, los documentos resultan útiles porque permiten aportar información de contexto, orientar preguntas de análisis y funcionar como evidencia complementaria en el proceso investigativo (2009, p. 29) En consecuencia, el análisis documental posibilita reconstruir los supuestos, principios y prioridades que orientan la formulación de políticas públicas, así como los elementos que estructuran un determinado enfoque de desarrollo rural.

Análisis comparativo

De acuerdo con Abreu, el método comparativo permite realizar un contraste crítico entre los factores del objeto de estudio y la realidad analizada, las cuales pueden compararse también con otras semejantes. En este sentido, el análisis comparativo consiste en establecer analogías y disimilitudes mediante una búsqueda diferenciadora y, en algunos casos, antagónica, lo cual

permite reconocer elementos repetitivos entre los fenómenos estudiados y distinguir entre características generales o particulares según el contexto. (Abreu, 2014, p. 199)

Desde este enfoque, esta monografía incorpora una revisión comparativa con el fin de identificar continuidades, rupturas y variaciones en el tratamiento institucional del desarrollo rural durante el periodo posterior a la firma del Acuerdo de Paz (2016). El análisis se estructura mediante la comparación entre el enfoque de desarrollo rural planteado en el Punto 1 y las principales políticas de desarrollo rural formuladas e implementadas por los gobiernos posteriores a su firma (Santos II, Duque y Petro). Esta comparación se realiza a partir de categorías previamente definidas, con el propósito de identificar correspondencias, transformaciones y tensiones entre los principios de la Reforma Rural Integral y su materialización en instrumentos concretos de política pública.

Este ejercicio comparativo se apoya en la revisión sistemática de fuentes secundarias diversas como documentos normativos, planes gubernamentales, políticas sectoriales e informes de seguimiento, con el propósito de triangular información y fortalecer la consistencia analítica del estudio. En este sentido, Bowen señala que los documentos son útiles no solo como evidencia, sino también porque aportan información de contexto, orientan preguntas de análisis y permiten complementar el estudio de fenómenos complejos (2009, p. 29). Así, la triangulación documental no se limita a contrastar información, sino que permite identificar los énfasis institucionales y las transformaciones discursivas y programáticas que han configurado la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final en el periodo 2016–2024.

Análisis interpretativo y crítico de política pública

Pierre Muller (2002) plantea que las políticas públicas no deben entenderse únicamente como respuestas técnicas frente a problemas sociales, sino como construcciones institucionales

sustentadas en marcos de interpretación. En este sentido, una política pública expresa una representación particular de la realidad, en la medida en que define qué se considera problemático, qué prioridades se establecen y qué formas de intervención se asumen como legítimas (2002, p. 73). Así, la acción estatal no se limita a ejecutar medidas, sino que orienta la forma en que se comprende y organiza un campo de intervención.

A partir de esta perspectiva, el presente trabajo adopta un enfoque interpretativo y crítico para analizar las políticas rurales formuladas e implementadas en Colombia entre 2016 y 2024, entendiendo que estas reflejan orientaciones ideológicas y prioridades gubernamentales que inciden en la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final (2016). Este enfoque metodológico permite identificar tanto las acciones concretas formuladas por los gobiernos posteriores a la firma del Acuerdo, como los sentidos institucionales que ubican dichas decisiones y sus implicaciones frente al desarrollo rural requerido para la transformación estructural del campo y la construcción de paz.

Hipótesis

Esta monografía parte de la hipótesis de que, si bien el Punto 1 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* propone un enfoque integral de desarrollo rural orientado a la transformación estructural del campo colombiano, las políticas públicas formuladas e implementadas por los gobiernos posteriores a su firma han presentado continuidades parciales, rupturas programáticas y prioridades institucionales diferenciadas que han limitado su implementación integral. En consecuencia, se sostiene que la Reforma Rural Integral ha sido interpretada de manera fragmentada, reduciendo su alcance transformador y afectando su potencial para contribuir a la construcción de paz en los territorios rurales.

Como hipótesis de contraste, se considera que las políticas públicas rurales formuladas e implementadas en Colombia entre 2016 y 2024 mantuvieron una coherencia sustancial con el enfoque de desarrollo rural definido en el Punto 1 del Acuerdo Final, contribuyendo de manera consistente al cumplimiento de la Reforma Rural Integral.

Categorías de análisis

Las categorías de análisis utilizadas se construyeron a partir del ejercicio de lectura crítica del Punto 1 del *Acuerdo Final*, en el que se identificaron y agruparon los elementos centrales que estructuran la estrategia de transformación del campo colombiano propuesta en el marco de la Reforma Rural Integral. En este sentido, no se derivan únicamente de una selección teórica previa, sino que emergen del análisis del propio texto del Acuerdo, en tanto este establece principios, componentes y mecanismos que permiten reconstruir una visión integral del desarrollo rural orientada a la paz. No obstante, estas categorías resultan coherentes con otros marcos conceptuales ampliamente utilizados para comprender el desarrollo rural en Colombia, particularmente aquellos que destacan la centralidad de la tierra, la institucionalidad, la provisión de bienes y servicios públicos y el enfoque territorial como aspectos constitutivos.

A partir de su formulación se desarrolla la lectura comparativa, objeto de la monografía, para caracterizar el enfoque de desarrollo rural contenido en el Punto 1.

Tabla 1				
<i>Categorías de Análisis</i>				
No.	Categoría	No.	Subcategoría	Indicadores documentales (elementos observables)
1	Enfoque de desarrollo rural	1.1	Principios orientadores	Referencias a valores y principios rectores que orientan la acción estatal
		1.2	Sujetos priorizados	Referencias explícitas o implícitas a los beneficiarios finales de la política y a poblaciones priorizadas
		1.3	Finalidad del desarrollo rural	Referencias a la definición de los objetivos estratégicos del desarrollo rural
2	Componentes estructurales del desarrollo rural	2.1	Acceso y uso de la tierra	Referencias a mecanismos orientados a la redistribución, formalización, acceso, regulación o seguridad jurídica de la propiedad rural.
		2.2	Infraestructura y servicios	Referencias a bienes públicos rurales y provisión de infraestructura social y productiva.
		2.3	Economía campesina y productividad	Referencias a estrategias dirigidas al fortalecimiento productivo, generación de ingresos, acceso a mercados, crédito, asociatividad, asistencia técnica o modelos de economía rural.

		2.4	Ordenamiento territorial y ambiental	Referencias a planificación del uso del suelo, ordenamiento rural, sostenibilidad ambiental, protección de recursos naturales o gestión del territorio.
3	Implementación e institucionalidad para la Reforma Rural Integral	3.1	Arquitectura institucional	Referencias a entidades responsables, mecanismos de coordinación, estructura institucional y distribución de roles entre niveles nacional y territorial.
		3.2	Instrumentos de implementación	Referencias a programas, planes, instrumentos normativos o estrategias operativas definidas para operativizar el enfoque de intervención.
		3.3	Financiación y priorización	Referencias a asignación de recursos, metas presupuestales, priorización territorial, cronogramas o mecanismos de sostenibilidad financiera
		3.4	Participación y gobernanza rural	Referencias a mecanismos de participación ciudadana, concertación territorial, control social, enfoque diferencial y gobernanza local.
4	Paz territorial y transformación del conflicto	4.1	Superación de desigualdades históricas	Referencias a la reducción de brechas estructurales del campo colombiano (pobreza rural, exclusión histórica, concentración de la tierra y desigualdad territorial) como condición para la paz.

		4.2	Reparación y restitución en el ámbito rural	Referencias a medidas orientadas a la restitución de derechos, reparación integral y recuperación de condiciones materiales y territoriales de las comunidades rurales afectadas por el conflicto.
		4.3	Reducción de violencias de control territorial	Referencias a estrategias dirigidas a disminuir dinámicas de violencia asociadas al control territorial en las zonas rurales, la disputa por recursos y la imposición de órdenes ilegales.
		4.4	Tejido social, comunitario y territorialidad	Referencias a la reconstrucción de vínculos comunitarios, fortalecimiento de formas organizativas rurales y recuperación del territorio como espacio de identidad, arraigo y proyecto colectivo.

Fuente: Elaboración propia (2026)

Técnicas de análisis e instrumentos de sistematización de información

Para el desarrollo del análisis se emplearon técnicas de lectura crítica y análisis documental orientadas a identificar componentes, principios y prioridades institucionales presentes en los documentos revisados. La información se sistematizó mediante una matriz de análisis construida a partir de categorías y subcategorías definidas previamente, las cuales permitieron organizar el contenido del Punto 1 del Acuerdo Final y contrastarlo con los principales instrumentos de política pública rural formulados e implementados entre 2016 y 2024.

Como instrumento central de sistematización se utilizó una matriz comparativa en formato Excel, diseñada para registrar evidencia documental, clasificar hallazgos por categoría y establecer relaciones analíticas entre el enfoque de desarrollo rural propuesto en la Reforma Rural Integral y las políticas implementadas por los gobiernos posteriores. Adicionalmente, se utilizó el gestor bibliográfico Zotero para organizar las fuentes consultadas, consolidar referencias y garantizar la trazabilidad de las citas empleadas en el desarrollo del documento.

Fases del desarrollo de la monografía

El desarrollo de esta monografía se organizó en cuatro fases:

Fase 1. Delimitación del objeto de análisis y construcción de categorías

En esta fase se adelantó la revisión documental del Punto 1 del Acuerdo Final, orientada a identificar los principios y componentes estructurales de la Reforma Rural Integral, así como a definir las categorías y subcategorías de análisis para el ejercicio comparativo.

Fase 2. Recolección y clasificación de fuentes secundarias

Aquí se hizo la recopilación, selección y organización de documentos normativos y de política pública rural formulados e implementados entre 2016 y 2024 por los gobiernos posteriores a la firma del Acuerdo (Santos II, Duque y Petro), junto con informes institucionales y de seguimiento relevantes para el análisis, en la matriz diseñada para tal fin.

Fase 3. Análisis comparativo e interpretativo

En esta fase aplicaron de las categorías definidas para realizar el contraste entre el enfoque de desarrollo rural contenido en el Punto 1 y las políticas públicas rurales implementadas en el periodo 2016–2024, identificando continuidades, rupturas, prioridades institucionales y tensiones frente a la implementación de la Reforma Rural Integral.

Fase 4. Sistematización de hallazgos y elaboración del documento final

Finalmente se organizaron los resultados, se redactó el análisis y la discusión, así como las conclusiones y recomendaciones que componen el documento final, a partir de los hallazgos derivados del ejercicio comparativo.

Resultados y Discusión

Capítulo 1. Caracterización del enfoque de desarrollo rural en el Punto 1 del Acuerdo Final

Las discusiones que llevaron a la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016) establecieron una agenda sucinta en comparación con otros procesos adelantados en el país. Ejemplo de ello fue el caso del Caguán (1998–2002), cuya agenda contemplaba doce puntos de discusión y, aunque mantuvo un esfuerzo por definir un marco común de negociación “contenía una variedad de temas para discutir y [que] hacía referencia de manera general a las causas estructurales de la violencia, sin tener claridad sobre qué era lo que realmente se podía negociar en ese momento” (Hernández Barreto, 2013, p. 13).

Con este antecedente, la agenda de La Habana inició sus discusiones con el campo colombiano como punto de partida del proceso negociador. Allí se reconoció que la cuestión rural y agraria no solo ha sido el espacio donde el conflicto armado se desarrolló con mayor intensidad, sino también una de sus causas estructurales más persistentes, vinculada a la concentración histórica de la tierra, la desigualdad social y la exclusión de amplios sectores campesinos. La permanencia de disputas por la propiedad y el uso del territorio, junto con la débil presencia institucional en zonas rurales, fue entendida como parte de las condiciones que permitieron la prolongación de la guerra y la consolidación de economías ilegales y mecanismos de control territorial. En ese sentido, el Punto 1 del Acuerdo Final: *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, se estableció como un eje estratégico al proponer que la transformación integral del campo colombiano es una condición necesaria para avanzar hacia una paz estable y duradera.

En este marco, se acordó la Reforma Rural Integral (RRI) como el eje estructural del Punto 1 del Acuerdo Final, con el objetivo de establecer "las bases para la transformación estructural del campo, [al] crea[r] condiciones de bienestar para la población rural —hombres y mujeres— y de esa manera contribu[ir] a la construcción de una paz estable y duradera." (Presidencia de la República, 2016, p. 10). La RRI se concibe como una estrategia orientada a garantizar el bienestar y el buen vivir de la población rural, mediante el acceso y uso adecuado de la tierra, el fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria, la provisión de bienes y servicios públicos rurales, y la promoción de condiciones para el desarrollo territorial sostenible.

Aunque el Punto 1 no expone una definición explícita de desarrollo rural como categoría conceptual, sí delimita una ruta de transformación del campo a través de principios, objetivos y componentes concretos que orientan la intervención estatal en la ruralidad. Para comprender esta estructura resulta pertinente acudir al análisis de políticas públicas. Muller señala que toda política se sustenta en un referencial, es decir, en una representación de la realidad que orienta la definición de los problemas y la identificación de soluciones legítimas. (2002, p. 73)

Desde esta perspectiva, caracterizar el enfoque de desarrollo rural contenido en el Punto 1 del Acuerdo implica reconstruir ese referencial presente en la RRI: la concepción de campo que propone, los sujetos que prioriza, los instrumentos que privilegia y el horizonte de transformación que persigue. En consecuencia, el presente capítulo examina los principios orientadores del desarrollo rural en el Acuerdo, sus componentes estructurales, las disposiciones institucionales previstas para su implementación y el papel de la paz territorial como eje articulador de esta visión. Esta reconstrucción se realiza a partir de una lectura crítica del texto del Punto 1 y se asume como base analítica para contrastarla posteriormente con las políticas

implementadas por los gobiernos posteriores y evaluar sus continuidades, rupturas y prioridades institucionales en el marco de la implementación.

Principios y fundamentos del enfoque de desarrollo rural

El primer apartado del Punto 1 (Presidencia de la República, 2016) define catorce principios que orientan la implementación de la RRI y establecen el marco normativo y político desde el cual debe interpretarse la transformación del campo colombiano. En su conjunto, configuran la orientación filosófica del desarrollo rural propuesto, al delimitar tanto las necesidades estructurales que se pretende intervenir como los sujetos priorizados y los fines que guían dicha intervención.

Desde una lectura analítica, estos principios pueden agruparse en tres dimensiones complementarias. En primer lugar, aquellos que apuntan a la transformación estructural del campo y a la superación de desigualdades históricas, entre los que se encuentran la transformación estructural, el desarrollo integral del campo, la igualdad y enfoque de género, la priorización de los territorios más afectados y el cierre de brechas entre lo rural y lo urbano. Estos principios expresan una voluntad redistributiva y correctiva frente a las condiciones que históricamente han configurado la exclusión rural.

En segundo lugar, se identifican los principios que reconocen la centralidad de los sujetos rurales y la necesidad de garantizar su participación efectiva en la implementación de la política. Aquí se inscriben la participación de las comunidades, el reconocimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria, el enfoque territorial y diferencial, así como el respeto por la diversidad étnica y cultural. Esta dimensión otorga un carácter político al desarrollo rural, en tanto no se limita a intervenir sobre el territorio, sino que reconoce a quienes lo habitan como actores fundamentales del proceso de transformación.

Finalmente, un tercer grupo de principios vincula explícitamente la RRI con la construcción de paz. Entre ellos se encuentran la sostenibilidad ambiental, la garantía de derechos, la integralidad de las intervenciones y la articulación institucional, que refuerzan la idea de que el desarrollo rural no es un fin sectorial en sí mismo, sino un componente esencial para consolidar condiciones de no repetición y estabilidad territorial.

Estas tres dimensiones no son ajenas a los debates contemporáneos sobre desarrollo rural. Diversos enfoques han señalado que cualquier propuesta de transformación del campo debe articular, por un lado, cambios estructurales en la distribución de activos y oportunidades; por otro, el reconocimiento de los sujetos rurales como actores políticos y económicos; y, finalmente, la vinculación entre desarrollo y garantía de derechos en contextos de conflicto o posconflicto. Machado, por ejemplo, advierte que el desarrollo rural no puede reducirse a programas productivos, sino que debe abordar las condiciones estructurales de acceso a la tierra y a los activos estratégicos (2009a, p. 12).

En una línea similar, el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) plantea que el desarrollo rural exige una transformación institucional que permita reconstruir las bases sociales y territoriales afectadas por la violencia (2013, p. 20). En este sentido, la agrupación analítica utilizada no impone categorías propias al texto del Acuerdo, sino que permite leer sus principios en diálogo con marcos conceptuales ampliamente utilizados para comprender el desarrollo rural en Colombia.

Componentes e instrumentos de la RRI

Ahora bien, las dimensiones identificadas en los principios del Punto 1 adquieren pleno sentido cuando se traducen en mecanismos concretos de intervención estatal. Como plantea Muller “el referencial de una política está constituido por un conjunto de normas prescriptivas

que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos.” (2002, p. 74) y orienta la definición de problemas y la formulación de soluciones legítimas; este referencial se expresa y consolida a través de instrumentos que inciden en la organización del territorio, en las relaciones sociales y en las condiciones materiales de existencia. En el caso de la RRI, la visión de desarrollo rural propuesta proyecta un conjunto de componentes e instrumentos diseñados para transformar las bases estructurales del campo colombiano, avanzar en el cierre de brechas históricas entre lo rural y lo urbano y propiciar condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. En consecuencia, la exposición que sigue retoma las tres dimensiones previamente señaladas y examina su concreción en la estructura de la RRI.

Tierra, ordenamiento y bienes públicos rurales

La primera dimensión identificada en los principios del Punto 1 se relaciona con la transformación de las condiciones estructurales del campo. Esta se concreta en un conjunto de instrumentos orientados a reorganizar el acceso a la tierra, formalizar la propiedad rural y garantizar la provisión de bienes públicos. En este nivel, la RRI traduce su orientación redistributiva en mecanismos específicos que buscan intervenir sobre una de las bases históricas del conflicto: la concentración de la tierra y la precariedad institucional en zonas rurales.

La centralidad del acceso a la tierra se expresa de manera explícita cuando el Acuerdo establece la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita con el propósito de “lograr la democratización del acceso a la tierra en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente” (2016, p. 14). Este énfasis responde a una estructura agraria marcada por altos niveles de concentración. Si bien el índice de Gini publicado por el Banco Mundial mide principalmente desigualdad de ingresos y no exclusivamente propiedad rural, constituye un

indicador de referencia sobre la persistencia de brechas estructurales. Este coeficiente oscila entre 0 (igualdad perfecta) y 100 (máxima desigualdad) y para 2023 Colombia registró un valor de 53,9 (Banco Mundial, 2023), lo que da cuenta de la magnitud de las asimetrías socioeconómicas que la RRI busca contrarrestar.

Junto con el Fondo de Tierras se encuentra el programa masivo de formalización de la propiedad rural, orientado a fortalecer la seguridad jurídica sobre los predios y proteger los derechos de la pequeña y media propiedad rural, lo que se traduce en garantizar que las personas sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra (Presidencia de la República, 2016, p. 16). La formalización se presenta como una condición para la estabilidad económica, la planificación productiva y el goce efectivo de los derechos en el ámbito rural. La propuesta incorpora, además, el ordenamiento social de la propiedad, que articula criterios de uso adecuado del suelo con la función social y ecológica de la tierra. Este componente amplía la comprensión del territorio más allá de su valor económico inmediato y lo sitúa como un espacio estratégico para la sostenibilidad ambiental, la cohesión social y la planificación a largo plazo. La intervención estatal se orienta, en consecuencia, tanto a redistribuir como a regular y planificar el uso del suelo bajo criterios de equidad y sostenibilidad.

La transformación estructural planteada en el Punto 1 tampoco se restringe al acceso a la tierra. El Acuerdo prevé la formulación de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, (2016, p. 23) dirigidos a mejorar infraestructura vial, riego y drenaje, electrificación, conectividad, educación, salud, vivienda y asistencia técnica. Estos planes reconocen que el desarrollo rural requiere condiciones materiales que hagan viable la permanencia en el territorio y la consolidación de proyectos productivos sostenibles. La provisión de bienes públicos rurales se configura, de esta manera, como complemento indispensable de la política de tierras.

La articulación entre redistribución, formalización, ordenamiento y provisión de bienes públicos revela una concepción integral del desarrollo rural. El Estado asume un papel activo en la reorganización de activos estratégicos y en la creación de capacidades territoriales, lo que refuerza una visión en la que la equidad en el acceso a la tierra y la inversión pública constituyen condiciones necesarias para avanzar en el cierre de brechas históricas y propiciar escenarios de bienestar y buen vivir en la ruralidad. En este sentido, los instrumentos previstos en la RRI muestran cómo el referencial del Punto 1 se expresa en una estrategia de intervención estatal dirigida a modificar las bases materiales de la desigualdad rural y a crear condiciones para el cierre de brechas y la estabilidad territorial.

Sujetos, participación y economía campesina

La segunda dimensión identificada en los principios del Punto 1 reconoce la centralidad de los sujetos rurales en la transformación del campo colombiano. Esta perspectiva supone un avance significativo frente a enfoques tradicionales que han concebido el desarrollo rural exclusivamente como intervención sobre recursos o actividades productivas. En el marco de la RRI, el territorio se puede entender no solo como un espacio físico que soporta la producción, sino además como un conjunto de relaciones que configuran formas particulares de vida y organización que coexisten en un lugar geográfico.

Diversas aproximaciones conceptuales han señalado que el territorio constituye un “entramado de significados construidos a través de las relaciones sociales, culturales e históricas que en él se dinamizan” (Moreno Soler et al., 2015, p. 211). Desde esta perspectiva su comprensión exige considerar tanto sus dimensiones materiales como simbólicas. En esta línea, la territorialidad expresa la manera en que los sujetos construyen identidad, ejercen poder y configuran estrategias de producción y permanencia en el espacio (Domínguez, 2016b, p. 80).

Así, poner de presente a los sujetos rurales implica, por tanto, reconocer estas territorialidades y las formas de organización social que emergen de ellas.

En coherencia con esta comprensión del territorio, el Punto 1 del Acuerdo plantea la economía campesina, familiar y comunitaria como sujeto prioritario de la RRI (Presidencia de la República, 2016, p. 28). Esta inclusión considera el reconocimiento de formas históricas de organización social y económica que han sostenido la vida rural en condiciones de exclusión, conflicto y abandono estatal. Al situarla en el centro de la estrategia (2016, p. 28), la RRI afirma que el desarrollo rural no puede desvincularse de las prácticas productivas, culturales y comunitarias que estructuran la territorialidad.

Esta visión dialoga con el marco normativo que fortalece la asociatividad rural. La economía solidaria, definida como un “sistema socioeconómico, cultural y ambiental, basado en prácticas autogestionarias solidarias y democráticas para el desarrollo integral del ser humano como sujeto” (Ley 454, 1998, Art. 2) y los lineamientos de Política Pública para la asociatividad rural adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Resolución 161 de 2021 “Por la cual se adoptan lineamientos de Política Pública para la Asociatividad Rural Productiva y se dictan otras disposiciones”, 2021) refuerzan la idea de que la acción colectiva constituye un mecanismo clave para el acceso a mercados, financiamiento, tecnología y apoyos institucionales, que redundan en el ejercicio de los derechos de las comunidades y el fortalecimiento de sus capacidades territoriales.

La apuesta por fortalecer la economía campesina supone, además, una redefinición de las prioridades del desarrollo. Frente a modelos orientados principalmente por lógicas de agroindustria extensiva o mercantiles, la RRI propone articular producción, seguridad alimentaria, arraigo territorial y sostenibilidad ambiental (Presidencia de la República, 2016, pp.

33-34). El reconocimiento de los sujetos rurales incide, por tanto, en la selección de instrumentos, en la focalización de recursos y en la orientación de los planes nacionales previstos en el Punto 1.

Desde la noción de territorialidad, esta centralidad adquiere un carácter transformador. Si el territorio es un espacio apropiado por relaciones sociales y atravesado por dinámicas de poder, (Duarte & Castaño, 2020, p. 120) intervenir el desarrollo rural implica también intervenir esas relaciones. Al reconocer a las comunidades como actores con capacidad de decisión y no como simples beneficiarias de programas sectoriales, la RRI introduce una dimensión política en el desarrollo rural. La participación y el enfoque territorial se convierten en componentes estructurales de la política, en la medida en que permiten reconfigurar las formas de relacionamiento entre el Estado, las comunidades y el territorio.

Esta orientación se concreta institucionalmente en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Presidencia de la República, 2016, p. 21), concebidos como instrumentos de planeación participativa en los territorios más afectados por la pobreza, el conflicto y la debilidad institucional. A través de estos programas, las comunidades intervienen en la identificación de necesidades, la priorización de proyectos y la construcción de planes de acción para la transformación regional. De este modo, la participación deja de ser un principio abstracto y se materializa en mecanismos que integran la voz territorial en la planificación del desarrollo rural.

Centrar a los sujetos rurales en la estrategia de desarrollo modifica la manera en que se define el problema del campo colombiano y las soluciones consideradas legítimas. El desarrollo rural se configura como un proceso de fortalecimiento de capacidades territoriales, reconstrucción del tejido social y ampliación del ejercicio de derechos. La RRI incorpora así una

visión en la que la transformación del campo no puede separarse de la agencia de quienes lo habitan, ni de las territorialidades que históricamente han configurado su identidad y su resistencia.

Desarrollo rural y paz territorial

En su sentido más elemental y en el marco de conflictos armados, la paz puede entenderse como la ausencia de las acciones violentas u hostilidades. Sin embargo, la comprensión de la *paz* que subyace al Punto 1 del Acuerdo Final no se reduce al silenciamiento de los actores armados. En coherencia con los enfoques contemporáneos de construcción de paz, esta se entiende como un proceso orientado a transformar las condiciones estructurales que dieron lugar al conflicto y a garantizar el goce efectivo de derechos en los territorios históricamente afectados por la violencia. En esta perspectiva, la paz supone no solo el cese de la confrontación, sino la creación de condiciones sociales, económicas e institucionales que permitan la dignificación de la vida y la ampliación de ciudadanía.

John Paul Lederach plantea que la construcción de paz sostenible implica procesos de reconciliación que integran dimensiones estructurales, relacionales y culturales, y que requieren la participación de actores en distintos niveles de la sociedad (1997, p. 39). La paz, en este sentido, no es un evento puntual ni una decisión exclusivamente estatal, sino un proceso que articula transformaciones institucionales con dinámicas locales y comunitarias. Esta comprensión resulta especialmente pertinente en el caso colombiano, donde la persistencia del conflicto estuvo estrechamente vinculada a desigualdades territoriales y a la exclusión de amplios sectores rurales.

En el marco del Estado Social de Derecho, las instituciones estatales tienen una responsabilidad central en la garantía de los derechos humanos y en la provisión de bienes

públicos que permitan materializar esa paz en términos concretos. Sin embargo, la construcción de una paz estable y duradera exige también reconocer las dinámicas propias de los territorios y la capacidad de las comunidades para incidir en su transformación. No se trata únicamente de llevar el Estado al territorio, sino de construir institucionalidad en diálogo con las realidades sociales, culturales y económicas que allí existen.

En este contexto, la participación —consagrada como principio orientador de la RRI— adquiere un significado estructural. Al habilitar mecanismos mediante los cuales las comunidades intervienen en la planeación, priorización y seguimiento de las intervenciones, la política reconoce que la paz no puede imponerse verticalmente. La agencia territorial se convierte así en componente esencial del desarrollo rural, en tanto permite que los sujetos rurales definan, en interacción con el Estado, las condiciones que consideran necesarias para garantizar bienestar, estabilidad y no repetición.

Desde esta perspectiva, el desarrollo rural planteado en el Punto 1 se configura como una estrategia para la construcción de paz territorial. La redistribución de activos, la provisión de bienes públicos, el fortalecimiento de la economía campesina y la participación comunitaria no operan de manera aislada, sino como dimensiones interdependientes orientadas a modificar las condiciones que históricamente reprodujeron exclusión y violencia en el campo colombiano.

Desde la visión de Muller, el referencial global de una política está constituido por el conjunto de normas y valores que estructuran una visión jerarquizada del orden social, en la que ciertas prioridades y concepciones del mundo adquieren centralidad en un momento histórico determinado (2002, pp. 79-80). En este sentido, el enfoque de desarrollo rural contenido en el Punto 1 puede interpretarse como un intento de reconfiguración del referencial dominante sobre el campo colombiano. Frente a concepciones que privilegiaron la productividad, la expansión de

mercados o la lógica extractiva como ejes centrales del desarrollo, la RRI introduce valores estructurantes como la equidad territorial, el reconocimiento de la economía campesina, la participación comunitaria y la garantía de derechos.

Esta transición no elimina las lógicas previas, pero sí reajusta las jerarquías normativas desde las cuales se define qué es el desarrollo rural y cuáles son sus fines legítimos. La transformación estructural del acceso a la tierra, el fortalecimiento institucional y la construcción de paz territorial se presentan como criterios orientadores que buscan redefinir las prioridades de intervención estatal en la ruralidad. En este marco, el Punto 1 no solo diseña instrumentos de política, sino que propone una reorganización del sistema de valores que ha orientado históricamente la acción pública en el campo colombiano.

Balance y resultados

El análisis del Punto 1 del Acuerdo Final permite sostener que la RRI configura un enfoque de desarrollo rural que articula transformación estructural, centralidad de los sujetos e institucionalidad territorial en función de la construcción de paz. Lejos de limitarse a una política sectorial de tierras o a un programa de inversión rural, la RRI propone una reorganización de las prioridades normativas que han orientado históricamente la intervención estatal en el campo colombiano. La redistribución de activos, la formalización de la propiedad, la provisión de bienes públicos, el reconocimiento de la economía campesina y la participación comunitaria se integran en una visión que concibe el desarrollo rural como condición para la equidad territorial y la estabilidad democrática, así como medio para el goce efectivo de los derechos.

En términos de análisis de política pública, el Punto 1 puede interpretarse como un intento de reconfiguración del referencial global (Muller, 2002) sobre el campo colombiano. Al introducir como ejes estructurantes la garantía de derechos, el cierre de brechas, la participación

y la paz territorial, el Acuerdo redefine los criterios desde los cuales se diagnostican los problemas rurales y se legitiman las soluciones estatales. El desarrollo rural deja de entenderse exclusivamente como crecimiento productivo y se presenta como proceso integral de transformación económica, política y social.

Esta caracterización constituye la base para el análisis comparativo que se desarrollará en los capítulos siguientes. Si el Punto 1 propone un referencial específico de desarrollo rural, la pregunta que orienta la siguiente fase del estudio será en qué medida las políticas formuladas e implementadas por los gobiernos posteriores mantuvieron, reinterpretaron o desplazaron ese marco de referencia en la práctica institucional.

Capítulo 2. Análisis comparativo de las políticas rurales en Colombia (2016–2024) en el marco de la Reforma Rural Integral

De acuerdo con el marco conceptual de esta monografía, las políticas públicas rurales abarcan las estrategias, programas e instrumentos a través de los cuales el Estado define, implementa y orienta la transformación del campo. Estas reflejan posiciones ideológicas sobre el desarrollo, la propiedad y el rol del campesinado. En ese sentido, este capítulo se enfoca en analizar, desde una perspectiva comparativa, tres documentos de cada uno de los gobiernos bajo estudio que recogen estos mecanismos y que dan cuenta de la orientación normativa y material de cada administración.

En coherencia con el planteamiento metodológico presentado, se diseñó una matriz de análisis comparativo estructurada en las siguientes columnas: categoría, subcategoría, indicadores documentales (elementos observables en los textos) y los resultados correspondientes a cada gobierno. En primer lugar, se analizaron los Planes Nacionales de Desarrollo para cada periodo y se complementaron con los documentos de política e implementación. La lectura de estos documentos permitió organizar el análisis en cuatro categorías: 1) enfoque de desarrollo rural, 2) componentes estructurales del desarrollo rural, 3) implementación e institucionalidad para la Reforma Rural Integral y 4) paz territorial y transformación del conflicto, las cuales se desagregan en quince subcategorías y sus respectivos indicadores observables².

Este ejercicio de análisis permitió identificar las continuidades frente al referencial de desarrollo rural construido en el capítulo 1, así como las variaciones y reconfiguraciones introducidas por cada uno de los gobiernos.

² Tabla 1. Páginas 46-48.

A partir de este análisis, el capítulo se organiza en cuatro apartados que examinan comparativamente: (i) las continuidades en el enfoque de desarrollo rural, (ii) las variaciones en los componentes estructurales de la intervención, (iii) las formas de implementación e institucionalidad y (iv) la relación entre desarrollo rural y paz territorial. Finalmente, se presenta un balance que muestra los principales patrones y tensiones en la acción estatal frente a la Reforma Rural Integral, en correspondencia con el segundo objetivo de este trabajo monográfico.

Continuidades en el enfoque del desarrollo rural

El enfoque de desarrollo rural se estudió desde lo propuesto en los Planes Nacionales de Desarrollo (2014-2018; 2018-2022; 2022-2026), ya que allí se disponen las grandes líneas e ideas con las que se concibe la política a implementar por cada gobierno.

En los tres gobiernos analizados es posible identificar una base común de principios que orientan la acción estatal en el ámbito rural. De manera transversal, los documentos revisados resaltan valores como: la equidad territorial, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, la justicia social y el reconocimiento de la diversidad cultural como ejes rectores del desarrollo rural. (PND 2014-2018, p. 421; PND 2018-2022, p. 230-251; PND 2022-2026, p. 51-66). Estos principios no solo definen el sentido de la intervención, sino que orientan la formulación de estrategias dirigidas al ordenamiento del territorio, la provisión de bienes y servicios, y el fortalecimiento institucional en las zonas rurales.

De forma consistente, el desarrollo rural es presentado como un proceso orientado al cierre de brechas históricas entre lo rural y lo urbano, en el que la democratización del acceso a oportunidades, la garantía de derechos y la promoción de condiciones de vida digna adquieren centralidad. En este marco, nociones como la justicia ambiental, la gobernanza, la participación y

la planeación territorial aparecen de manera reiterada como componentes necesarios para alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible.

Si bien cada gobierno introduce matices en la forma de presentar estos principios —por ejemplo, mediante un mayor énfasis en la productividad y la formalización de la tierra o en el reconocimiento de la diversidad y la autonomía territorial—, en conjunto se mantiene una orientación compartida que articula equidad, desarrollo económico y sostenibilidad como pilares del enfoque de desarrollo rural.

Estos principios se reflejan en la definición de sujetos priorizados por la política de desarrollo rural. Al respecto, los tres gobiernos coinciden en identificar como beneficiarios del desarrollo rural a las poblaciones históricamente vinculadas al campo y afectadas por condiciones estructurales de desigualdad. De manera reiterada se señala al campesinado y los pequeños productores, mujeres y jóvenes rurales, así como a comunidades étnicas, víctimas del conflicto armado y personas en pobreza extrema, como actores centrales de la política rural. (PND 2014-2018, p. 417-446; PND 2018-2022, p. 230-270; PND 2022-2026, p. 61)

Esta priorización se articula con un enfoque que reconoce la diversidad social y cultural del campo colombiano. En este sentido, los sujetos del desarrollo rural no son definidos únicamente como beneficiarios de intervenciones sectoriales, sino como poblaciones estratégicas para el cierre de brechas históricas y la construcción de equidad territorial. Adicionalmente, algunos instrumentos amplían esta perspectiva al incorporar criterios territoriales de priorización, dirigidos a regiones históricamente marginadas como la Amazonía, el Pacífico o los Llanos. Esto refuerza una visión en la que la identificación de los sujetos del desarrollo rural se encuentra estrechamente vinculada a las condiciones territoriales en las que habitan y producen. Eas

aproximaciones evidencian una continuidad en la forma en que los distintos gobiernos reconocen y posicionan a los actores rurales dentro de la política pública.

Finalmente, en relación con los objetivos del desarrollo rural, los documentos se inclinan a la transformación del campo colombiano mediante la reducción de brechas estructurales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. Los objetivos estratégicos se articulan alrededor de la equidad territorial, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento de la productividad, configurando un enfoque que combina dimensiones económicas, sociales e institucionales. (PND 2014-2018, p. 423-443; PND 2018-2022, p. 230-250; p. 1260-1270; PND 2022-2026, p. 45-74)

En este marco, el desarrollo rural es concebido como un proceso que busca garantizar el acceso a la tierra, la provisión de bienes públicos rurales y la generación de oportunidades productivas sostenibles, al tiempo que promueve el reconocimiento de la diversidad cultural y el fortalecimiento de la institucionalidad en los territorios. Asimismo, se incorporan nociones como el buen vivir y la resolución de conflictos asociados al uso de la tierra y los recursos naturales, lo que amplía la comprensión del desarrollo rural más allá de su dimensión estrictamente productiva y lo sitúa como un proceso integral de transformación territorial con el potencial de aportar al ejercicio efectivo de los derechos.

Reconfiguraciones en los componentes del desarrollo rural

A diferencia de las continuidades identificadas en el enfoque general, el análisis de los componentes del desarrollo rural permite evidenciar variaciones en la forma en que los distintos gobiernos abordan el acceso a la tierra. Si bien en todos los casos se reconoce este como un elemento central para la transformación del campo colombiano, los mecanismos e instrumentos propuestos reflejan distintos énfasis y orientaciones de política.

En el gobierno de Juan Manuel Santos, el acceso a la tierra se inscribe en una perspectiva estructural vinculada directamente a la construcción de paz. En este marco, se plantea la necesidad de transformar la estructura de la propiedad rural mediante mecanismos como la redistribución a través del Fondo de Tierras, la formalización masiva de la propiedad y la implementación de un catastro actualizado. Estas medidas se conciben de manera integral, acompañadas de servicios productivos y orientadas a garantizar seguridad jurídica, equilibrar la tenencia de la tierra y promover un desarrollo rural inclusivo y sostenible. (Gobierno de Colombia, 2017, p. 17-26)

Por su parte, en el gobierno de Iván Duque, aunque se mantienen instrumentos como la formalización y el catastro multipropósito, el énfasis se desplaza hacia una lógica de acceso regulado y uso eficiente del suelo. En este caso, la política de tierras se articula con objetivos de sostenibilidad ambiental, particularmente en relación con la lucha contra la deforestación y la delimitación de la frontera agrícola. Así, el acceso a la tierra se integra en una estrategia más amplia de ordenamiento territorial y control del uso del suelo, en la que la seguridad jurídica y la gestión institucional adquieren un papel central. (CONPES 4021, 2020, p. 60-73)

En el gobierno de Gustavo Petro, se observa una reactivación de la dimensión redistributiva del acceso a la tierra, retomando elementos centrales de RRI. A través de mecanismos como la adjudicación de baldíos, la promoción de Zonas de Reserva Campesina y la articulación con instrumentos como el OCAD Paz (Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz), se busca incidir en la estructura de la propiedad rural y garantizar el acceso a la tierra para poblaciones campesinas, comunidades étnicas y personas en proceso de reincorporación. Este enfoque se complementa con estrategias orientadas al fortalecimiento de

capacidades productivas, la asociatividad y el acceso a mercados, enmarcadas en una apuesta por la economía rural y popular. (Ley 2294, 2023, p. 9-24)

Estas aproximaciones evidencian que, si bien el acceso a la tierra permanece como un componente central del desarrollo rural en los tres gobiernos, su tratamiento varía entre una perspectiva de transformación estructural, un enfoque de regulación y sostenibilidad, y una reorientación hacia la redistribución y la economía campesina, lo que refleja diferencias en la forma de entender el papel del Estado en la reorganización del campo colombiano.

En relación con la provisión de bienes públicos rurales y el desarrollo de infraestructura, los tres gobiernos coinciden en reconocer este componente como un elemento fundamental para la transformación del campo colombiano y la reducción de brechas territoriales. De manera transversal, se identifican como prioridades la garantía de servicios básicos —salud, educación, agua potable y saneamiento—, así como el fortalecimiento de la infraestructura productiva, incluyendo vías, sistemas de riego, electrificación y conectividad. Elementos que en su conjunto configuran una visión en la que los bienes públicos rurales constituyen una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de la población rural y dinamizar las economías territoriales. (CONPES 3932, 2018, p. 18-19; CONPES 3958, 2029, p.45-46; Ley 2294, 2023, p.9-10)

En el gobierno Santos, este componente se encuentra estrechamente vinculado a la construcción de paz. La provisión de bienes públicos y la infraestructura rural son concebidas como mecanismos para transformar las condiciones estructurales que han afectado históricamente a los territorios rurales. Se destaca la articulación con los PDET, así como la concurrencia institucional y la cooperación internacional como estrategias para focalizar intervenciones en las zonas más afectadas por el conflicto y garantizar su sostenibilidad. (CONPES 3932, 2018, p. 18-27)

Durante el gobierno Duque, se mantiene la centralidad de este componente, pero con un énfasis en la eficiencia de la inversión y el uso de herramientas técnicas para la focalización de recursos. En este sentido, el catastro multipropósito adquiere un papel relevante como instrumento para orientar la asignación de inversiones en infraestructura social y productiva, permitiendo identificar necesidades en salud, educación, vivienda y servicios básicos, especialmente en territorios rezagados. Así, la provisión de bienes públicos se articula con una lógica de planificación basada en información y gestión territorial. (CONPES 3958, 2019, p. 45-46)

En el gobierno Petro, la infraestructura rural y los bienes públicos se posicionan como ejes centrales para el cierre de brechas y la convergencia regional, incorporando además una dimensión orientada al fortalecimiento de la economía rural. En este enfoque, la inversión en infraestructura no solo busca mejorar las condiciones de vida, sino también impulsar la soberanía alimentaria, fortalecer la agroindustria y facilitar la integración de los productores rurales en cadenas de valor. De este modo, la provisión de bienes públicos se articula con una estrategia más amplia de transformación productiva del campo. (Ley 2294, 2023, p. 9;21)

Se percibe entonces una continuidad en la importancia otorgada a los bienes públicos rurales y la infraestructura en los tres gobiernos, aunque con variaciones en los instrumentos, los criterios de focalización y los objetivos asociados a su implementación, lo que refleja distintas formas de articular este componente con las estrategias de desarrollo rural.

La economía campesina y las estrategias de fortalecimiento productivo se incorporan en los tres gobiernos como un eje fundamental del desarrollo rural, orientado a la generación de ingresos, el acceso a mercados y la mejora de la productividad en el campo. De manera transversal, se identifican instrumentos como el acceso a crédito rural, la asistencia técnica, la

promoción de la asociatividad y el impulso a proyectos productivos sostenibles, lo que evidencia una base común en la forma de abordar la dinamización económica de las zonas rurales.

(CONPES 3932, 2018 p. 21-22; CONPES 4021, 2020, p. 60-63; CONPES 4129, 2023-2026, p. 120-121)

Durante el gobierno “Todos por un nuevo país” (2014-2018), este componente se articula con la RRI y se orienta al fortalecimiento de la economía campesina a través de estrategias integrales que combinan asistencia técnica, acceso a mercados, financiamiento y promoción de la asociatividad. En este marco, se busca no solo mejorar la productividad, sino también generar ingresos sostenibles y consolidar modelos de economía rural diversificados, con énfasis en pequeños productores y poblaciones vulnerables. (CONPES 3932, 2018, p. 19-32)

En el periodo del gobierno “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (2018-2022) si bien se mantienen estos instrumentos, se observa un énfasis particular en modelos productivos sostenibles asociados a la conservación ambiental. En este sentido, se promueven alternativas como la agroforestería, los sistemas silvopastoriles y los negocios verdes, articulando la generación de ingresos rurales con la protección de los ecosistemas. Este enfoque introduce una relación más explícita entre productividad y sostenibilidad ambiental, en la que la bioeconomía y las cadenas de valor forestales adquieren relevancia como estrategias de desarrollo rural.

(CONPES 4021, 2020, p. 60-66)

Por su parte, en el periodo “Colombia, potencia mundial de la vida” (2022-2026), la economía campesina adquiere una centralidad más explícita dentro del modelo de desarrollo rural, enmarcada en una apuesta por la economía popular y la soberanía alimentaria. En este contexto, se promueven procesos de reconversión productiva, fortalecimiento de encadenamientos productivos, acceso a financiamiento y apoyo a unidades productivas de

pequeña escala, con el objetivo de integrar a los productores rurales en circuitos económicos más amplios. Asimismo, se destacan estrategias orientadas a la agroindustrialización, la reducción de intermediación y el fortalecimiento de capacidades productivas en los territorios. (CONPES 4129, 2023, p. 113-121)

Aunque existe una continuidad en los instrumentos utilizados para el fortalecimiento productivo, se presentan diferencias en la orientación del modelo económico rural, que oscila entre un enfoque integral de desarrollo campesino, una articulación entre productividad y sostenibilidad ambiental, y una revalorización de la economía popular como eje de transformación del campo.

Respecto al ordenamiento territorial y ambiental, los tres gobiernos incorporan este componente como un eje clave para la gestión del territorio rural. En este punto se articulan la planificación del uso del suelo con la sostenibilidad ambiental y la protección de los recursos naturales. De manera general, se identifican instrumentos como el catastro multipropósito, la delimitación de la frontera agrícola y los planes de ordenamiento territorial como herramientas para regular el uso del suelo, resolver conflictos de tenencia y orientar el desarrollo rural bajo criterios de sostenibilidad. (CONPES 3932, 2018, p. 20-29; CONPES 4021, 2020, p. 60-66; Ley 2294, 2023, p. 18-24)

Este componente en el gobierno de Juan Manuel Santos se concibe como parte integral de la RRI. El ordenamiento del territorio se articula con la planificación del uso del suelo, la protección de los recursos naturales y la implementación de mecanismos como el ordenamiento social de la propiedad. En este enfoque, el catastro multipropósito adquiere un papel central como herramienta para la regulación del territorio y la garantía de seguridad jurídica, mientras que instrumentos como las Zonas de Reserva Campesina y la jurisdicción agraria buscan resolver

conflictos asociados al uso y tenencia de la tierra desde una perspectiva de equidad y sostenibilidad. (Gobierno de Colombia, 2017, p. 27-34)

Durante el gobierno de Iván Duque, el ordenamiento territorial y ambiental se orienta de manera más explícita hacia el control de la deforestación y la estabilización de la frontera agrícola. En este sentido, se refuerzan instrumentos de planificación ambiental y se promueve una gestión transectorial del territorio que articula objetivos productivos, sociales y ambientales. Asimismo, se incorporan estrategias para el control de dinámicas ilegales asociadas al uso del suelo, como la expansión no planificada de la frontera agropecuaria o la minería ilícita, lo que posiciona el ordenamiento territorial como un mecanismo de regulación y control del territorio. (CONPES 4021, 2020, p. 66-73)

Finalmente, en el gobierno de Gustavo Petro, el ordenamiento territorial adquiere una orientación más amplia, vinculada a la gestión integral del territorio y a la reorganización de las relaciones entre sociedad y naturaleza. En este marco, se destacan enfoques como el ordenamiento del territorio alrededor del agua, la creación de instancias de coordinación para la lucha contra la deforestación y la incorporación de determinantes ambientales en la planificación territorial. Asimismo, se promueve una articulación entre ordenamiento territorial, soberanía alimentaria y fortalecimiento de territorios campesinos, lo que amplía la comprensión de este componente más allá de su dimensión regulatoria. (CONPES 4129, 2023, p. 118-121)

En este análisis de componentes fue posible identificar que, a diferencia del enfoque general del desarrollo rural —la sección previa en la que predominan las continuidades—, a nivel de los instrumentos y mecanismos de intervención se evidencian reconfiguraciones significativas entre los distintos gobiernos. Si bien se mantiene una base común en torno a la importancia del acceso a la tierra, la provisión de bienes públicos, el fortalecimiento productivo y

el ordenamiento territorial, cada administración introduce énfasis particulares que reflejan distintas prioridades y concepciones sobre el desarrollo rural. Estas diferencias se expresan en la forma en que se articulan los instrumentos, los objetivos que se privilegian y el papel que se asigna al Estado en la transformación del campo colombiano.

Variaciones en la implementación de las políticas públicas

A diferencia de las continuidades identificadas en el enfoque de desarrollo rural y de las reconfiguraciones observadas en sus componentes, el análisis de la implementación e institucionalidad permite identificar variaciones más evidentes en la forma en que los distintos gobiernos estructuran la acción estatal en el ámbito rural. Estas variaciones no implican la desaparición de los instrumentos creados en el marco del Acuerdo Final, pero sí muestran cambios en los énfasis institucionales, los mecanismos de implementación y las formas de articulación entre actores y niveles de gobierno.

En el periodo 2014-2018, la implementación de la política rural se orienta a la ejecución del Acuerdo Final, en la que el Plan Marco de Implementación (PMI), los PDET y los planes sectoriales se constituyen como los principales instrumentos de articulación entre el nivel nacional y territorial. En este esquema, entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) desempeñan un papel central en la coordinación, seguimiento y ejecución de las políticas, bajo una lógica de trabajo integral y con una fuerte participación de actores territoriales y cooperación internacional. (CONPES 3932, 2018, p. 12-28)

Durante el gobierno 2018-2022, si bien se mantienen estas estructuras institucionales, se observa una reorientación hacia una lógica de gestión técnica, focalización territorial y control de resultados. En este contexto, se priorizan instrumentos como el catastro multipropósito, los

sistemas de información y los mecanismos de seguimiento, así como la articulación interinstitucional en torno a objetivos específicos como la reducción de la deforestación. Asimismo, se amplía la participación de entidades sectoriales —particularmente del sector ambiental y de seguridad—, lo que refleja una institucionalidad más orientada al control territorial, la eficiencia en la asignación de recursos y la gestión basada en evidencia. (CONPES 4021, 2020, p. 60-80)

Por su parte, en el periodo 2022-2026, la implementación de la política rural incorpora nuevos énfasis asociados a la articulación entre desarrollo rural, paz total y transformación productiva. En este marco, se fortalecen instrumentos como los programas de reincorporación, los mecanismos de sustitución de economías ilícitas y las estrategias de inversión territorial como el OCAD Paz, al tiempo que se introducen espacios de concertación como los diálogos regionales vinculantes. Asimismo, se observa una ampliación de la arquitectura institucional mediante la incorporación de nuevas instancias de coordinación y la articulación de políticas sectoriales en torno a la economía popular, la soberanía alimentaria y la reorganización territorial. (CONPES 4129, 2023, p. 113-127)

En términos de financiación y priorización, también se identifican variaciones relevantes. Mientras que en el gobierno de Santos se establecen marcos financieros de largo plazo con énfasis en la concurrencia de recursos y la cooperación internacional (CONPES 3932, 2018, p. 43-49). En el gobierno de Duque se refuerzan los mecanismos de asignación focalizada y seguimiento presupuestal orientados a resultados específicos (CONPES 4021, 2020, p. 79-80). En el gobierno de Petro se plantea una mayor articulación entre inversión pública, transformación productiva y cierre de brechas territoriales, con énfasis en la diversificación de

fuentes de financiamiento y el fortalecimiento de la economía popular. (CONPES 4129, 2023, p. 127)

Finalmente, en relación con la participación y la gobernanza rural, si bien los tres gobiernos reconocen la importancia de la concertación territorial y el enfoque diferencial, se observan diferencias en los mecanismos de participación. Para el gobierno de Santos, la participación se articula principalmente a través de los PDET y los espacios de implementación del Acuerdo; en el de Duque, se mantiene esta base, pero con mayor énfasis en mecanismos de control social y seguimiento; mientras que en el gobierno de Petro se amplían los espacios de participación directa mediante instrumentos como los diálogos regionales vinculantes y las instancias de gobernanza territorial ampliada.

Las variaciones identificadas dan cuenta de que, aunque existe una continuidad en la estructura institucional derivada del Acuerdo Final, cada gobierno reinterpreta su implementación a partir de distintos énfasis en coordinación, control, participación y orientación de la política pública. Esto refleja que las diferencias en la acción estatal no se encuentran tanto en la creación de nuevas instituciones, sino en la forma en que estas son activadas, articuladas y priorizadas en función de las agendas de gobierno.

Desarrollo rural y paz territorial

En relación con la paz territorial y la transformación del conflicto, los tres gobiernos analizados incorporan de manera explícita la dimensión rural como un componente central para la construcción de una paz estable y duradera. De manera transversal, los documentos revisados reconocen que las dinámicas de conflicto armado en Colombia están profundamente vinculadas a las condiciones estructurales del campo, particularmente a la desigualdad en el acceso a la tierra, la exclusión histórica de poblaciones rurales y la falta de presencia estatal integral en los

territorios. En este sentido, la política de desarrollo rural es concebida como un instrumento fundamental para la superación de estas condiciones y la consolidación de la paz. (PND 2014-2018, p. 417; PND 2018-2022, p. 235-240; Ley 2294, 2023, p. 1-4)

En primer lugar, en lo relativo a la superación de desigualdades históricas, los tres gobiernos coinciden en identificar la reducción de brechas rurales como una condición necesaria para la paz. De manera reiterada, se plantean estrategias orientadas al acceso a la tierra, la provisión de bienes públicos, la inclusión productiva y el fortalecimiento institucional como mecanismos para enfrentar la pobreza rural, la concentración de la propiedad y la exclusión territorial. Si bien los énfasis varían —desde una articulación más directa con la implementación del Acuerdo Final, hasta enfoques centrados en la sostenibilidad o la transformación productiva—, se mantiene una comprensión compartida del desarrollo rural como base para la equidad territorial y la estabilidad social.

En segundo lugar, en relación con la reparación y restitución en el ámbito rural, los documentos evidencian un reconocimiento continuo de las víctimas del conflicto armado como sujetos prioritarios de la política pública. En este marco, se incorporan medidas orientadas a la restitución de tierras, la reparación integral y la recuperación de condiciones materiales y territoriales de las comunidades afectadas. Aunque los instrumentos y mecanismos varían entre gobiernos, se mantiene la idea de que la reparación no solo implica la restitución de derechos, sino también la inclusión económica y social de las poblaciones rurales en procesos de desarrollo.

En tercer lugar, en lo referente a la reducción de las violencias asociadas al control territorial, los tres gobiernos reconocen la necesidad de fortalecer la presencia estatal y generar alternativas económicas legales como estrategias para disminuir la incidencia de economías

ilícitas y dinámicas de violencia. En este sentido, se identifican acciones relacionadas con la formalización de la propiedad, la provisión de bienes públicos, el fortalecimiento institucional y la implementación de políticas de seguridad y convivencia en el ámbito rural. No obstante, se observan diferencias en los énfasis, que oscilan entre una aproximación centrada en la implementación del Acuerdo Final, un enfoque de seguridad y control territorial y estrategias más amplias vinculadas a la transformación de economías ilegales y la construcción de paz territorial.

Finalmente, en relación con el tejido social, comunitario y la territorialidad, los tres gobiernos coinciden en reconocer la importancia de reconstruir los vínculos comunitarios y fortalecer las formas organizativas rurales como base para la consolidación de la paz. En este marco, se promueven estrategias orientadas a la participación comunitaria, la gobernanza territorial y el reconocimiento del territorio como espacio de identidad, arraigo y proyecto colectivo. Asimismo, se incorporan enfoques diferenciales que reconocen la diversidad cultural del campo colombiano, así como la necesidad de fortalecer el papel de comunidades campesinas, étnicas y víctimas en los procesos de desarrollo rural.

Esta categoría permite identificar que, aunque los tres gobiernos mantienen una relación explícita entre desarrollo rural y construcción de paz, la forma de comprender dicha relación presenta transformaciones relevantes. En el gobierno de Juan Manuel Santos, la paz territorial se encuentra estrechamente asociada a la implementación de la Reforma Rural Integral y a la transformación de las condiciones estructurales que históricamente alimentaron el conflicto armado, particularmente la desigualdad en el acceso a la tierra y la exclusión rural.

En el gobierno de Iván Duque, esta relación se reconfigura hacia una lógica centrada en la legalidad, la estabilización territorial y la sostenibilidad ambiental, en la que la presencia

institucional, la seguridad jurídica y el control de dinámicas ilegales adquieren un lugar prioritario dentro de la política rural. Por su parte, en el gobierno de Gustavo Petro, la paz territorial se articula con una apuesta más amplia de transformación social y productiva del territorio, vinculada a la paz total, la economía popular y el fortalecimiento de territorialidades campesinas y comunitarias.

En este sentido, más que rupturas absolutas, el análisis evidencia un desplazamiento en la manera en que cada gobierno interpreta las causas del conflicto rural y, en consecuencia, las estrategias necesarias para su superación. Mientras algunos enfoques privilegian la transformación estructural y la implementación del Acuerdo Final, otros enfatizan la gobernabilidad territorial, la sostenibilidad ambiental o la reorganización económica y social del campo. Esto permite afirmar que la paz territorial se mantiene como un eje transversal de la política rural colombiana, aunque reinterpretado desde distintos marcos de acción estatal y prioridades de gobierno.

Balance y resultados

El análisis comparativo desarrollado en este capítulo, en concordancia con el segundo objetivo de la presente monografía, permite identificar que cada uno de los gobiernos analizados establece una comprensión particular del desarrollo rural y de su relación con la construcción de paz en Colombia. Si bien existen continuidades importantes en los principios generales que orientan la acción estatal —particularmente en torno a la equidad territorial, la inclusión social, la sostenibilidad y el reconocimiento de las poblaciones rurales—, las variaciones observadas en los instrumentos, prioridades e institucionalidad reflejan distintas maneras de interpretar las causas del conflicto rural y las estrategias necesarias para su superación.

En este sentido, las continuidades identificadas dan cuenta de un conjunto de elementos normativos y filosóficos compartidos dentro del imaginario político contemporáneo sobre el campo colombiano, los cuales orientan, en términos generales, la formulación de políticas públicas rurales. Sin embargo, el análisis también evidencia reconfiguraciones relevantes en la manera en que cada gobierno operativiza estos principios y define las prioridades de intervención estatal.

En el caso del gobierno de Iván Duque, la política rural se orienta hacia una lógica de formalización, estabilización territorial y sostenibilidad ambiental, en la que adquieren centralidad instrumentos asociados al control del uso del suelo, la seguridad jurídica y la gestión ambiental del territorio. Este énfasis desplaza parcialmente la atención sobre las transformaciones estructurales planteadas en el marco de la Reforma Rural Integral, privilegiando mecanismos de regulación y gobernanza territorial y desconoce, en algún sentido, las causas estructurales del conflicto armado y su relación con la cuestión agraria y rural.

Por su parte, en el gobierno de Gustavo Petro, la construcción de paz atraviesa de manera más explícita la comprensión del desarrollo rural, articulándose con nociones como la economía popular, la soberanía alimentaria y el fortalecimiento de territorialidades campesinas y comunitarias. En este enfoque, el desarrollo rural no se limita al crecimiento productivo o a la provisión de bienes públicos, sino que se vincula con el ejercicio efectivo de derechos y con una transformación más amplia de las relaciones sociales y económicas en el campo colombiano.

Los hallazgos de este capítulo permiten sostener que las políticas públicas rurales en Colombia mantienen una base de continuidad en sus principios orientadores, pero presentan variaciones significativas en la forma en que cada gobierno concibe la relación entre desarrollo rural, institucionalidad y construcción de paz. Esto evidencia que la RRI opera como un marco

de referencia común, aunque reinterpretado y priorizado de manera diferenciada según las orientaciones políticas y programáticas de cada administración.

Capítulo 3. Implicaciones del desarrollo rural para la construcción de paz: tensiones, avances y vacíos en el periodo 2016–2024

Partiendo de los hallazgos del capítulo 2, el presente capítulo analiza las implicaciones que los distintos enfoques de desarrollo rural han tenido sobre los mecanismos concretos de implementación de la RRI y, en consecuencia, sobre la construcción de paz en Colombia. Para ello, se revisan dos instrumentos centrales definidos en el Acuerdo Final (2016): los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la estrategia de Catastro Multipropósito, entendidos como herramientas orientadas a materializar las transformaciones estructurales propuestas para el campo colombiano.

A partir de informes de seguimiento, documentos institucionales y balances de implementación, este análisis busca identificar continuidades, variaciones y tensiones en la ejecución de estos instrumentos durante los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro, dando respuesta al tercer objetivo específico de esta monografía: analizar dos casos de implementación de las políticas públicas rurales para establecer los avances, limitaciones y tensiones presentes en la ejecución de la RRI.

Para el desarrollo de este capítulo se seleccionaron documentos institucionales e informes de seguimiento considerados estratégicos para el análisis de la implementación de la RRI entre 2016 y 2024. En particular, se revisaron informes del Instituto Kroc sobre el estado de implementación del Acuerdo Final, documentos de seguimiento de los PDET y los documentos CONPES relacionados con la estrategia de Catastro Multipropósito. La selección respondió a criterios de relevancia analítica y capacidad de síntesis sobre los avances, tensiones y orientaciones de implementación desarrolladas por los distintos gobiernos, priorizando informes de carácter general y balances institucionales sobre reportes operativos de seguimiento periódico.

De esta manera, más que reconstruir exhaustivamente la totalidad de las acciones ejecutadas durante el periodo de estudio, el capítulo busca identificar tendencias generales en la materialización de los instrumentos centrales de la RRI y en relación con los enfoques de desarrollo rural evidenciados en el capítulo anterior. Más allá de describir avances institucionales, busca identificar las tensiones, alcances y limitaciones presentes en la implementación de estos instrumentos, así como las concepciones de desarrollo rural y construcción de paz territorial que subyacen a su ejecución.

En este sentido, el capítulo se organiza en tres apartados: el primero examina la implementación de los PDET, el segundo analiza la estrategia de Catastro Multipropósito y el tercero presenta un balance comparativo sobre las implicaciones de estos instrumentos en la materialización de la Reforma Rural Integral y la construcción de paz territorial.

Implementación de los PDET

De acuerdo con la Agencia de Renovación del Territorio (s.f.), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) constituyen “un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años” orientado a la estabilización y transformación de los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. En el marco del Acuerdo Final, estos programas fueron concebidos como una estrategia de paz territorial orientada a transformar las condiciones estructurales históricamente asociadas al conflicto armado en las regiones rurales del país.

En este sentido, los PDET fueron concebidos como una estrategia orientada a democratizar y territorializar la implementación del Acuerdo Final, vinculando de manera directa a las comunidades y actores sociales de los territorios priorizados. Como señala el Instituto Kroc (2017), su importancia radica en que representan “la expresión más concreta de una de las

grandes promesas del proceso de negociación: que la paz será una Paz Territorial, inclusiva y participativa” (p. 47). Bajo esta lógica, la implementación de los PDET buscaba no solo fortalecer la presencia institucional del Estado, sino también generar procesos de transformación territorial mediante la participación comunitaria, la planeación regional y el cierre de brechas históricas en 170 municipios agrupados en 16 subregiones PDET.

No obstante, aunque estos planes fueron concebidos como uno de los principales instrumentos para materializar la promesa de paz territorial planteada por el Acuerdo Final, su implementación ha estado atravesada por tensiones relacionadas con las capacidades institucionales del Estado, las prioridades políticas de cada gobierno y las dificultades para sostener procesos integrales de transformación territorial en el largo plazo.

La implementación de los PDET implicó uno de los ejercicios participativos más amplios derivados del Acuerdo Final. Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) incorporaron inicialmente 32.808 iniciativas formuladas por las comunidades y, posteriormente, este universo fue ampliado a 33.007 iniciativas tras la inclusión de iniciativas del pueblo indígena Jiw-Nukak en la subregión Macarena-Guaviare (Instituto Kroc, 2024, p. 176-177). Este proceso reflejó el carácter territorial y participativo del instrumento, así como la intención de construir agendas regionales de transformación desde las prioridades definidas por las propias comunidades rurales.

No obstante, los informes recientes del Instituto Kroc evidencian que la implementación de los PDET ha enfrentado importantes tensiones entre la amplitud participativa del diseño y las capacidades reales de ejecución estatal. Para 2023, únicamente el 43,6% de las iniciativas PDET habían sido asociadas a uno o más proyectos, lo cual evidencia una brecha significativa entre la formulación participativa y la materialización efectiva de las iniciativas territoriales. A ello se

suman rezagos particularmente notorios en las iniciativas propias étnicas y aquellas relacionadas con sustitución de cultivos de uso ilícito, precisamente dos de los componentes más sensibles y estructurales de la RRI. (2024, p. 176)

Estos obstáculos permiten observar limitaciones estructurales persistentes en la implementación territorial del Acuerdo. Entre ellas se destacan las dificultades de financiación de los proyectos PDET, la alta dependencia de recursos del Sistema General de Participaciones y de la cooperación internacional, así como las limitadas capacidades fiscales y administrativas de muchos municipios priorizados, especialmente aquellos clasificados en categoría sexta (Instituto Kroc, 2024, p. 463). Estas condiciones han dificultado la sostenibilidad financiera de las iniciativas y han limitado la capacidad de los gobiernos territoriales para ejecutar proyectos de transformación rural de mediano y largo plazo.

De manera paralela se evidencia que la participación comunitaria, uno de los principios centrales del enfoque territorial, también ha enfrentado dificultades importantes en su consolidación efectiva. Aunque se desarrollaron mecanismos de participación como Grupos Motor, Mesas Comunitarias y espacios de concertación subregional, persistieron problemas relacionados con la representación efectiva de mujeres, comunidades étnicas y población LGBTIQ+, así como limitaciones para garantizar una participación verdaderamente incidente en los procesos de priorización y seguimiento de las iniciativas.

En este sentido, Kroc advierte que la implementación del enfoque de género dentro de los PDET ha tendido a mantenerse en un plano principalmente discursivo o enunciativo, sin traducirse plenamente en mecanismos, indicadores y estrategias diferenciales capaces de transformar las desigualdades territoriales preexistentes (Instituto Kroc, 2024, p. 176).

A pesar de estas dificultades, durante el gobierno de Gustavo Petro se identificaron intentos de reactivación política y participativa de los PDET. Entre las acciones destacadas se encuentra la estrategia “Avanzar Cumpliendo”, desarrollada por la ART durante 2023 en las 16 subregiones PDET, mediante encuentros territoriales orientados a revisar proyectos en ejecución, recuperar la confianza comunitaria y construir nuevas rutas de seguimiento e implementación (Instituto Kroc, 2024, p. 171). Asimismo, el Gobierno impulsó la creación de 164 Mesas Comunitarias (Instituto Kroc, 2024, p. 28) y avanzó en la actualización de las Hojas de Ruta y de los PATR, buscando fortalecer la participación territorial y reorientar prioridades de implementación (Instituto Kroc, 2024, p. 171-176). En paralelo, comenzaron a estructurarse proyectos integradores de transformación regional, como el complejo educativo proyectado para la subregión del Catatumbo, concebido como una iniciativa articuladora de infraestructura, educación y desarrollo territorial. (Instituto Kroc, 2024, p. 185).

En términos generales, el balance de implementación de los PDET evidencia avances relevantes en la consolidación de mecanismos de planeación participativa y presencia institucional en territorios históricamente afectados por el conflicto armado. Sin embargo, también revela las dificultades que enfrenta el Estado colombiano para traducir ejercicios amplios de participación territorial en procesos sostenidos de transformación estructural. La persistencia de rezagos en iniciativas étnicas, de género y sustitución de economías ilícitas, junto con las limitaciones de financiación y ejecución territorial, sugiere que la implementación de los PDET continúa enfrentando tensiones entre el carácter transformador planteado en el Acuerdo Final y las capacidades institucionales efectivamente disponibles para su materialización.

En ese sentido y con el fin de identificar las continuidades y transformaciones en la implementación de los PDET, resulta pertinente comparar las orientaciones predominantes de los

gobiernos analizados frente a dimensiones centrales de la RRI, estudiadas en el capítulo anterior, tales como la concepción del territorio, los mecanismos de participación comunitaria, el rol asignado al Estado y el alcance transformador atribuido a estos instrumentos. La siguiente tabla sintetiza las principales diferencias identificadas en los enfoques de implementación desarrollados durante los gobiernos objeto de este análisis.

Tabla 2			
<i>Evolución de los enfoques de implementación de los PDET en los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro (2016–2024)</i>			
Dimensión de análisis	Gobierno Santos (2014-2018)	Gobierno Duque (2018-2022)	Gobierno Petro (2022-2026)
Concepción del territorio	Paz territorial y participación regional	Estabilización y seguridad territorial	Transformación territorial y justicia social
Participación comunitaria	Construcción participativa de los PATR	Participación limitada en implementación	Reactivación de mecanismos participativos
Rol del Estado	Planeación territorial para cierre de brechas	Gestión administrativa y ejecución de obras	Rearticulación institucional territorial
Prioridades de Implementación	Diseño institucional de los PDET	Ejecución operativa y seguimiento	Actualización metodológica y proyectos integradores
Alcance de transformación	Transformación estructural rural planteada normativamente	Avances parciales y focalizados	Intento de reorientación territorial y social
Principales tensiones	Dependencia de capacidades institucionales futuras	Rezagos estructurales y limitaciones financieras	Persistencia de brechas de implementación

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo Final (2016), Instituto Kroc (2017; 2024) y

ART (S.f.)

La comparación evidencia que, aunque los tres gobiernos mantuvieron formalmente la continuidad de los PDET como instrumento derivado del Acuerdo Final, las orientaciones de implementación variaron significativamente. Mientras el gobierno de Juan Manuel Santos priorizó la construcción participativa y territorial del instrumento como expresión de la paz territorial, el gobierno de Iván Duque concentró sus esfuerzos en la ejecución operativa y la estabilización territorial mediante obras e indicadores de gestión. Posteriormente, el gobierno de Gustavo Petro buscó reactivar los mecanismos participativos y reorientar la implementación hacia una perspectiva de transformación territorial y justicia social. No obstante, las limitaciones estructurales relacionadas con financiación, capacidades institucionales y rezagos territoriales persistieron a lo largo de los tres gobiernos, evidenciando las dificultades para materializar plenamente los objetivos transformadores planteados por la RRI.

Implementación del Catastro Multipropósito

Dentro de las estrategias establecidas en el Punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), orientadas a garantizar el acceso y uso de la tierra, se definieron mecanismos para la formalización de la propiedad rural, el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva ambiental, como parte de una apuesta de transformación estructural del campo colombiano y de desarrollo agrario integral (Presidencia de la República, 2016, p. 18). En este marco, el Acuerdo estableció la necesidad de implementar un “Sistema General de Información Catastral, Integral y Multipropósito” que permitiera avanzar en la formación y actualización del catastro rural, articular la información catastral y registral, y fortalecer la autonomía territorial en la gestión de la información predial (2016, p. 19).

De esta manera, el catastro multipropósito emergió como una herramienta central para la implementación de la RRI, en tanto permitiría identificar, caracterizar y formalizar la propiedad rural, resolver problemas históricos asociados a la informalidad en la tenencia de la tierra y generar información confiable para el ordenamiento social y ambiental del territorio. En este sentido, el catastro dejó de concebirse exclusivamente como un instrumento fiscal y pasó a entenderse como un mecanismo para la construcción de paz territorial, la seguridad jurídica y la administración integral de tierras.

La incorporación del catastro multipropósito en la agenda estatal se consolidó normativamente a través del Documento CONPES 3859 de 2016, el cual definió la “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”. Este documento reconoció que el país enfrentaba un rezago estructural en materia catastral: el 28 % del territorio nacional no contaba con formación catastral y el 63,9 % del área formada tenía información desactualizada. Además, señaló que el 79 % de los municipios históricamente afectados por el conflicto armado carecían de información catastral básica precisa. (CONPES 3859, 2016, p. 3)

El CONPES 3859 (2016) vinculó explícitamente esta problemática con las desigualdades históricas en el acceso a la tierra y las limitaciones institucionales para la gestión territorial en contextos rurales y de conflicto. Por ello, propuso el catastro multipropósito como una herramienta para fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad, facilitar la formalización predial y mejorar los procesos de ordenamiento territorial. Asimismo, incorporó estándares internacionales de administración de tierras, particularmente el modelo ISO 19152:2012 LADM, con el propósito de integrar la información catastral y registral y avanzar hacia un sistema interoperable de administración del territorio. (p. 17)

Posteriormente, el Documento CONPES 3958 de 2019 reformuló la estrategia de implementación del catastro multipropósito, manteniendo su relevancia para el ordenamiento territorial y la gestión de tierras, pero incorporando con mayor fuerza elementos asociados a sostenibilidad financiera, fortalecimiento institucional e interoperabilidad tecnológica. (p. 56)

No obstante, aunque el CONPES 3958 conservó referencias a la necesidad de consolidar un catastro integral y actualizado, el énfasis discursivo se desplazó progresivamente desde la implementación de la RRI hacia la modernización administrativa del sistema catastral. El documento priorizó problemas asociados a la eficiencia institucional, la articulación interadministrativa y la actualización de información territorial, proponiendo mecanismos de expansión gradual y sostenibilidad operativa de la política pública. (2019, p. 11) En consecuencia, puede observarse una transformación en la manera en que el Estado colombiano conceptualizó el catastro multipropósito entre 2016 y 2019: mientras en el marco del Acuerdo Final y del CONPES 3859 este aparecía estrechamente vinculado a la RRI y a la construcción de paz territorial, posteriormente tendió a consolidarse como una estrategia de modernización institucional y de gestión de información territorial.

Sin embargo, los informes recientes del Instituto Kroc evidencian que los avances efectivos en la implementación del catastro multipropósito han sido más limitados de lo proyectado inicialmente. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 estableció como meta alcanzar 660 municipios actualizados, equivalentes al 70 % del territorio nacional, para 2023 únicamente se reportaba la actualización o formación catastral de 137 municipios, correspondientes al 12,6 % del área nacional (Instituto Kroc, 2024, p. 233-234). Esta situación calificó el progreso de implementación como “mínimo” frente a los objetivos planteados para la consolidación de la política pública de catastro multipropósito.

De acuerdo con el informe comprensivo de 2024, una de las principales limitaciones identificadas ha sido el bajo avance de los mecanismos de financiación y de los créditos multilaterales orientados específicamente a la actualización catastral, pese al acompañamiento técnico y financiero brindado por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Instituto Kroc, 2024, p. 234). Asimismo, señala que las dificultades de articulación institucional, interoperabilidad entre catastro y registro y fortalecimiento de capacidades territoriales han continuado afectando la implementación efectiva de la política, especialmente en municipios históricamente afectados por el conflicto armado y con limitadas capacidades administrativas (Instituto Kroc, 2024, pp. 233-235).

En este sentido, aunque el catastro multipropósito logró consolidarse normativamente como una herramienta estratégica para el ordenamiento territorial y la administración de tierras rurales, los avances de implementación evidencian tensiones persistentes entre la ambición transformadora planteada en la RRI y las capacidades estatales efectivamente disponibles para materializar procesos amplios de formalización y actualización territorial.

En términos comparativos, puede observarse que el gobierno de Juan Manuel Santos incorporó el catastro multipropósito como un instrumento estrechamente vinculado a la construcción de paz territorial y al ordenamiento social de la propiedad rural en el marco del Acuerdo Final. Posteriormente, durante el gobierno de Iván Duque, la implementación tendió a priorizar objetivos asociados a eficiencia administrativa, gobernanza institucional e interoperabilidad tecnológica. Finalmente, durante el gobierno de Gustavo Petro, el catastro multipropósito volvió a relacionarse discursivamente con la reforma agraria, el acceso a tierras y la transformación territorial, aunque manteniendo importantes dependencias de los esquemas técnicos y financieros heredados de las fases previas de implementación.

Estas tensiones permiten observar que la transformación estructural del campo colombiano no depende únicamente de la creación de instrumentos normativos y técnicos, sino también de la capacidad estatal para sostener procesos de implementación territorial de largo plazo en contextos históricamente marcados por desigualdad, conflicto armado y debilidad institucional.

Balance de los instrumentos de implementación de la RRI

El análisis de la implementación de los PDET y del catastro multipropósito permite identificar continuidades y transformaciones en las estrategias de desarrollo rural impulsadas por los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro en el marco de la RRI. Aunque los tres gobiernos mantuvieron formalmente la implementación de instrumentos derivados del Acuerdo Final, las prioridades políticas, los enfoques institucionales y las concepciones sobre el territorio y la construcción de paz presentaron diferencias significativas.

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, la RRI fue concebida como una apuesta de transformación estructural orientada a atender las causas históricas del conflicto armado, mediante mecanismos de participación territorial, ordenamiento rural y fortalecimiento institucional. En este contexto, los instrumentos PDET y catastro multipropósito fueron incorporados como herramientas para promover la paz territorial, ampliar la presencia estatal en zonas rurales históricamente excluidas y fortalecer procesos de formalización y administración de tierras.

Posteriormente, durante el gobierno de Iván Duque, aunque se mantuvo la implementación formal de estos instrumentos, el énfasis se desplazó progresivamente hacia enfoques asociados a estabilización territorial, eficiencia administrativa, ejecución operativa y fortalecimiento técnico-institucional. En este periodo, la implementación tendió a priorizar

indicadores de gestión, mecanismos de interoperabilidad y ejecución de proyectos específicos, reduciendo parcialmente el alcance transformador y participativo que había caracterizado la formulación inicial de la RRI.

Finalmente, durante el gobierno de Gustavo Petro, se identificó un intento de rearticulación discursiva entre los instrumentos de implementación y los objetivos de transformación territorial planteados por el Acuerdo Final. La recuperación de enfoques asociados a reforma agraria, justicia territorial y participación comunitaria evidenció un esfuerzo por restablecer el carácter político y territorial de la RRI. Sin embargo, los avances continuaron enfrentando limitaciones estructurales relacionadas con capacidades institucionales, sostenibilidad financiera, articulación interadministrativa y persistencia de rezagos históricos en los territorios rurales.

Este análisis comparativo evidencia que las principales tensiones de implementación de la RRI no se explican únicamente por la existencia o ausencia de instrumentos normativos y técnicos, sino por las dificultades del Estado colombiano para sostener procesos amplios de transformación territorial en contextos históricamente atravesados por conflicto armado, desigualdad rural y debilidad institucional. En este sentido, tanto los PDET como el catastro multipropósito reflejan las complejidades de materializar los objetivos transformadores planteados por el Acuerdo Final en escenarios institucionales y políticos cambiantes.

Conclusiones y recomendaciones

Los análisis desarrollados en esta monografía permiten avanzar en algunas conclusiones relevantes para el estudio del desarrollo rural y la construcción de paz en Colombia desde una perspectiva interdisciplinar. En este sentido, las siguientes conclusiones responden a los objetivos planteados inicialmente y sintetizan los principales hallazgos derivados del ejercicio comparativo desarrollado a lo largo del trabajo.

En primer lugar, el análisis del Punto 1 del Acuerdo Final evidencia la existencia de una concepción de desarrollo rural más amplia e integral que las aproximaciones tradicionales centradas exclusivamente en el aumento de la productividad o en las dinámicas económicas del sector agrario. En contraste con estos enfoques, la RRI incorpora dimensiones asociadas al acceso a la tierra, la participación territorial, el fortalecimiento institucional, el reconocimiento de los sujetos rurales y la construcción de paz territorial.

De esta manera, el Punto 1 del Acuerdo Final configura un referencial de desarrollo rural que trasciende la dimensión exclusivamente productiva y articula la transformación de las relaciones sociales, económicas y territoriales en el campo colombiano con la construcción de paz. En este marco, la participación, el acceso a la tierra, el fortalecimiento institucional y el reconocimiento de los sujetos rurales adquieren un lugar central, redefiniendo tanto el papel del Estado como los mecanismos de intervención pública en territorios históricamente afectados por el conflicto armado, la exclusión y la desigualdad estructural.

En segundo lugar, el análisis comparativo de las políticas rurales formuladas e implementadas por los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro permitió identificar tres grandes tendencias en relación con el referencial de desarrollo rural planteado en el Punto 1 del Acuerdo Final y la RRI.

Inicialmente se evidencian importantes continuidades entre los tres gobiernos, particularmente en el plano filosófico. De manera transversal, las políticas revisadas mantienen referencias a principios como la equidad territorial, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, el cierre de brechas y el reconocimiento de las poblaciones rurales como elementos relevantes dentro de la intervención estatal. Esto resulta significativo en tanto refleja un consenso general sobre la necesidad de transformar las condiciones históricas de exclusión, desigualdad y abandono estatal presentes en el campo colombiano.

Posteriormente, el análisis permitió identificar reconfiguraciones en la manera en que cada gobierno interpreta y operacionaliza dichos principios. Aunque los tres mantienen formalmente instrumentos y lineamientos asociados a la RRI, las prioridades políticas e institucionales introducen matices que modifican el alcance, la orientación y los mecanismos de implementación de las políticas rurales. En este sentido, mientras algunos gobiernos priorizan enfoques asociados a participación territorial y transformación estructural, otros enfatizan aspectos relacionados con estabilización, formalización, sostenibilidad ambiental o eficiencia administrativa.

Finalmente, se identifican variaciones más profundas en la concepción de la relación entre desarrollo rural, institucionalidad y construcción de paz. Estas diferencias reflejan distintas maneras de comprender las causas estructurales del conflicto rural y, en consecuencia, las estrategias necesarias para su transformación. Así, aunque el Punto 1 del Acuerdo Final opera como un marco de referencia común para la formulación de políticas públicas rurales, su implementación y reinterpretación dependen de las orientaciones políticas, programáticas e ideológicas de cada gobierno.

Respecto al tercer objetivo de esta monografía, el análisis de las implicaciones de las continuidades, reconfiguraciones y variaciones identificadas en las políticas rurales permitió observar cómo estas transformaciones se trasladan al campo de la implementación a través de los mecanismos establecidos en la RRI. Para ello, se estudiaron comparativamente los casos PDET y catastro multipropósito, identificando dinámicas similares a las encontradas previamente en el análisis de política pública.

En ambos casos, las prioridades políticas e institucionales de cada gobierno otorgaron matices particulares a la orientación y uso de estos instrumentos, modificando sus énfasis y estrategias de implementación territorial. No obstante, el análisis comparativo evidencia que las principales tensiones de implementación de la RRI no se explican únicamente por la existencia o ausencia de instrumentos normativos y técnicos, sino también por las dificultades persistentes del Estado colombiano para sostener procesos amplios de transformación territorial en contextos históricamente atravesados por conflicto armado, desigualdad rural y debilidad institucional.

En este sentido son claras las complejidades de materializar los objetivos transformadores planteados por el Acuerdo Final en escenarios políticos e institucionales cambiantes, donde las capacidades estatales, la sostenibilidad financiera y las disputas sobre el modelo de desarrollo rural condicionan el alcance efectivo de las políticas implementadas.

Retomando la pregunta central que orientó esta revisión monográfica: ¿cuál es el desarrollo rural que necesita Colombia para construir paz?, los hallazgos de esta investigación permiten concluir que la construcción de paz en Colombia requiere una concepción de desarrollo rural capaz de transformar las condiciones históricas de exclusión, desigualdad y débil presencia estatal que han caracterizado el campo colombiano.

En términos generales, el análisis realizado evidencia que el Punto 1 del Acuerdo Final y la RRI proponen un modelo de desarrollo rural que trasciende las aproximaciones tradicionales centradas exclusivamente en la productividad agraria o el crecimiento económico del sector rural. En contraste, plantean una visión integral y territorial orientada no solo a mejorar las condiciones materiales de vida en el campo, sino también a fortalecer la participación comunitaria, el acceso a la tierra, la institucionalidad rural y la construcción de paz territorial.

En este marco, la paz territorial implica reconocer que los problemas rurales en Colombia no pueden comprenderse únicamente como déficits productivos, sino como expresiones de conflictos históricos relacionados con la distribución de la tierra, la marginalización política de las comunidades rurales, las limitadas capacidades estatales y las profundas desigualdades territoriales acumuladas a lo largo del tiempo. Por ello, instrumentos como los PDET y el catastro multipropósito adquieren relevancia no solo como herramientas técnicas de intervención pública, sino como mecanismos orientados al fortalecimiento del ordenamiento territorial, la participación y la capacidad estatal para garantizar derechos, tomar decisiones y transformar condiciones estructurales en los territorios más afectados por el conflicto armado.

No obstante, el análisis comparativo de los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro demuestra que, aunque existe cierta continuidad en el reconocimiento de la necesidad de transformar el campo colombiano, las prioridades políticas, institucionales e ideológicas de cada gobierno reconfiguran los alcances, énfasis y mecanismos de implementación de la RRI. Esto evidencia que la construcción de paz territorial depende no solo de la existencia de instrumentos normativos o técnicos, sino también de la voluntad política, la capacidad institucional y la sostenibilidad de procesos de implementación territorial de largo plazo.

En consecuencia, esta investigación permite afirmar que el desarrollo rural que requiere Colombia para construir paz es aquel capaz de articular transformación territorial, acceso equitativo a la tierra, fortalecimiento institucional, participación comunitaria y presencia estatal sostenida en los territorios rurales históricamente excluidos. Sin embargo, también evidencia que uno de los principales desafíos para materializar este modelo continúa siendo la capacidad del Estado colombiano para sostener procesos integrales de implementación en escenarios políticos e institucionales cambiantes.

Finalmente, y a partir de los hallazgos desarrollados en esta investigación, resulta relevante fortalecer enfoques de política pública rural que reconozcan el carácter integral, territorial y participativo de la construcción de paz en Colombia. En este sentido, se hace necesario avanzar hacia procesos sostenidos de implementación que trasciendan los cambios de gobierno y permitan consolidar capacidades institucionales estables en los territorios rurales históricamente afectados por el conflicto armado y la exclusión estatal.

Asimismo, se evidencia la importancia de continuar profundizando en estudios sobre implementación territorial de la RRI, particularmente en relación con las tensiones existentes entre diseño normativo, capacidades estatales y dinámicas políticas de gobierno. Esto permitiría ampliar la comprensión sobre los desafíos que enfrenta el Estado colombiano para materializar procesos de transformación rural y construcción de paz de largo plazo.

Referencias

- Abreu, J. L. (2014). El Método de la Investigación. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 9 (3), 195-204.
- Agencia de Renovación del Territorio (S.f.) Central de Información PDET.
<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-patr/>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024). *Guía para la formulación y la implementación de políticas públicas del Distrito Capital*.
- Banco Mundial. (2023). *Índice de Gini* [Dataset]. Wold Bank Open Data.
<https://data.worldbank.org>
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada*. Una Nación Desplazada.
<http://centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/desplazamientoForzado/index.html>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES (2016) CONPES 3859: Política para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano.
https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES (2018) CONPES 3932:
 Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del

orden nacional y territorial.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES (2019) CONPES 3958: Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro multipropósito.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES (2020) CONPES 4021: Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES (2023) CONPES 4129: Política nacional de reindustrialización.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES (2025) CONPES 4146:

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR EMPRÉSTITOS EXTERNOS CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD 100 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADOS AL PROGRAMA POR RESULTADOS PARA AUMENTAR LA EFECTIVIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN Y OPERACIÓN CATASTRAL EN COLOMBIA.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4146.pdf>

Defensoría del Pueblo (2024, diciembre 11) *Defensoría del Pueblo alerta porque el 71 % de los municipios colombianos está amenazado por grupos armados.*

<https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-del-pueblo-alerta-porque-el-71-de-los-municipios-colombianos-est%C3%A1-amenazado-por-grupos-armados>

Departamento Nacional de Planeación (2015a). *Misión para la Transformación del Campo: Tomo 1*. Gobierno de Colombia.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2015b) Todos por un nuevo país.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%2020142018%20tomo%201%20internet.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2019) Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

<https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2023) Colombia, Potencia Mundial de la Vida.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). Pobreza monetaria en Colombia 2024. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PM-2024.pdf>

Domínguez, D. (2016). TERRITORIALIDADES CAMPESINAS ENTRE LO HETERÓNOMO Y LO DISIDENTE: formas de gestión de la producción y tenencia de la tierra en el campo argentino. *POLÍTICA & TRABALHO Revista de Ciências Sociais*, (45), 67-84.

Duarte, C., & Castaño, A. (2020). Territorio Y Derechos De Propiedad Colectivos Para Comunidades Rurales en Colombia. *Maguaré*, 1(34), 111-147.

Echavarría Álvarez, Josefina, et al. (2024) Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino.

<https://doi.org/10.7274/25651275>

- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. El Perro y La Rana.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Gobierno de Colombia (2017) Plan Marco de Implementación Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá Centro de memoria Histórica.
- Hernández Barreto, C. A. (2013, febrero). Proceso de paz Gobierno-Farc en perspectiva histórica. *Cien Días Vistos por CINEP/PPP*, (77), 11-16.
- Instituto Kroc, (2017) Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf
- Instituto Kroc, Álvarez, J. E., Gómez Vásquez, M., Forero Linares, B., Álvarez Giraldo, E., Astaíza Bravo, J., Balen Giancola, M., Campos Cáceres, P., Córdoba Ponce, E. M., Fajardo Farfán, J. S., & Gutiérrez Pulido, E. (2024). *Siete años de implementación del Acuerdo Final: Perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino*.
- Junguito, R., Perfetti, J. J., & Delgado, M. (2017). Acuerdo de paz: Reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal. *Cuadernos Fedesarrollo*, (55), 186.
- Lederach, J. P. (1997). *Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies* (9. printing). United States Inst. of Peace Press.
- Ley 454 (1998). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3433>

- Ley 2294 (2023) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Machado, A. (2009a). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia* (Centro de Investigaciones para el Desarrollo).
- Machado, A. (2009b). *La reforma rural, una deuda social y política*. Universidad Nacional de Colombia Bogotá.
- Medina Gallego, C. (2010). *Farc-Ep y Eln una historia política comparada (1958- 2006)*. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/7221>
- Moreno Soler, G. E., Rojas Peralta, L. P., Fagua, A. P., Tovar, H. S., Tovar, M. S., & Amaya, N. R. (2015). Subjetividades Y Territorialidades: Una Aproximación Desde La Cartografía Social en El Contexto Colombiano. *Psicogente*, 18(33), 206-225.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas* (Universidad Externado de Colombia). <https://cursodeposgrado.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/08/muller.pdf>
- Oxfam. (2017). *Radiografía de la desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf
- Pizarro Leongómez, E. (1991). *Las FARC (1949–2011): De la autodefensa a la combinación de formas de lucha* (Tercer Mundo Editores).
- Pizarro Leongómez, E. (1996). *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*.
- Presidencia de la República. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>

Resolución 161 de 2021 “Por la cual se adoptan lineamientos de Política Pública para la Asociatividad Rural Productiva y se dictan otras disposiciones” (2021).

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000161%20DE%202021.pdf>

Reverón Peña, C. A. (2010). *Acción sin daño, desarrollo y derechos humanos: Dificultades y aprendizajes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Programa de Iniciativas

Reyes Posada, A. (1987). La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis político*, (2), 30-46.

Sánchez León, N. C. (2017). *Estrategias para una reforma rural transicional*. Dejusticia.

Uribe López, M., & Vélez Zapata, S. (2016). La cuestión rural y la construcción de paz en Colombia. *Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas*, (2).

Zambrano Arciniegas, J & Otero Berrocal, A (2022). PDET, una apuesta por el país. Presente y futuro. Agencia de Renovación del Territorio.

https://www.renovacionterritorio.gov.co/sites/default/files/2025-09/PDET_una_apuesta_por_el_pais_compressed_compressed%20%281%29.pdf

Zeller, N. (2007). Políticas públicas: Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas. *Buenos Aires, Argentina: SGP INAP*.