



**DEL ENFOQUE TERRITORIAL,
SUS CARACTERÍSTICAS Y POSIBLES
INCONVENIENTES EN SU APLICACIÓN
EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ**

***OF THE TERRITORIAL APPROACH
AND ITS POTENTIAL ISSUES
IN ITS IMPLEMENTATION IN THE TIME
FRAME OF THE PEACE AGREEMENT***

DANIEL MAURICIO CARVAJAL LOMBANA*

Fecha de recepción: 16 de abril de 2017

Fecha de aceptación: 14 de septiembre de 2017

Disponible en línea: 30 de noviembre de 2017

RESUMEN

El presente artículo busca aclarar la importancia del concepto de enfoque territorial, analizando sus implicaciones y beneficios, así como las ventajas que sus puestas en marcha pueden generar en el plano práctico, visibilizando además las dificultades que esta propuesta puede enfrentar por nuestro modelo de ejecución y la ineficiencia en las prácticas de algunas instituciones a cargo de su proyección.

Esta investigación se desarrolla a partir de una revisión documental exhaustiva, que permitió construir y obtener como resultado final una definición más aterrizada del denominado enfoque territorial, examinando sus características principales, las cuales fueron iden-

* Estudiante de Décimo Semestre Universidad Militar Nueva Granada. Contacto: u0601015@umilitar.edu.co

tificadas a partir del contraste con otras Naciones pioneras en esta temática.

Esta investigación también resalta el papel que juega la participación ciudadana en el desarrollo de los procesos democráticos que fortalecen y benefician el paso de una visión sectorial a una de carácter multidimensional, visión que entre otras cosas, le da la relevancia que demanda el medio ambiente como factor influyente en la planeación inteligente de territorio.

Palabras clave: enfoque territorial; participación; multidimensionalidad; descentralización.

ABSTRACT

This article looks for clarify the importance of the concept of territorial approach, analyzing its implications and benefits, as well as the advantages that its implementation could generate on a practical level, besides the fact it allows visualize the difficulties that this proposal may face because our execution's model and inefficiency in the institution's practice in charge of its projection.

This research develops from a comprehensive documentary research, which made possible to build and get as a final result a more specifically definition of the so-called territorial approach, examining its main characteristics, which were identified and define based on the contrast with other countries, pioneers in this field.

This inquiry also highlights the role played by the citizen participation in the development of democratic processes that strengthen and benefit the transition from a sectorial view to a multidimensional position, which, among other things, gives the relevance that demands the environment as an influential factor in the intelligent planning of territory.

Key words: territorial approach; citizen participation; multidimensionality; decentralization.

INTRODUCCIÓN

Ahora que estamos en tiempos de profunda reflexión y cambio, que el país se decide por la paz, que los esfuerzos institucionales se concentran en combatir la violencia y la desigualdad, surge la necesidad de convocar nuevamente a la

academia para contribuir por lo menos en un sentido general a dilucidar conceptos que resultan ajenos para la mayoría de ciudadanos, conceptos nacientes del actual acuerdo de paz.

La problemática cobra sentido cuando se advierte que el concepto de “enfoque territorial” no es visto, pensado y analizado como se debería, y que una percepción equivocada o difusa frente al mismo puede llevar a yerros interpretativos que nublan y limitan la construcción de posturas de los lectores del acuerdo de paz, pues el solo hecho de no tener claro el alcance del enfoque territorial no permite visualizar como se debe, la reforma rural integral propuesta en el marco del acuerdo.

No es un secreto, que desde hace varias décadas nuestro país se ha visto flagelado y obligado a frenar su desarrollo por el vivaz conflicto que enfrenta con las guerrillas, y que los habitantes de este Estado han sido afectados directa o indirectamente por la guerra, pues ésta los ha dejado sin familia, sin tierra para trabajar y sin un lugar digno en el cual vivir. Por esto, no se puede dejar pasar el momento por el que atravesamos como Nación, para hablar de lo importante, de lo que pasara y está pasando con la firma del acuerdo.

En la actualidad, las opiniones se encuentran divididas frente a la viabilidad y la ejecutoriedad de este acuerdo en el plano factico, pero lo cierto, es que se debe aceptar que lo que sucede hoy es un acontecimiento histórico, pues nunca antes habíamos llegado tan lejos, solo se realizaron ensayos de negociación que siempre tuvieron como resultado el fracaso. Hoy es la oportunidad para superar esos muros imaginarios que se aferran como vallas y no nos permiten llegar al consenso, que se hace tan necesario hoy por hoy cuando triunfa la desinformación como principal arma para mover la conciencia de las mayorías.

Esta investigación desarrolla uno de los conceptos inmerso en el que podría considerarse tal vez el punto más importante del acuerdo, esto es, lo que se denomina “enfoque territorial” en el marco de la reforma rural integral que se muestra como medio suficiente para contrarrestar años de conflicto, en los que se consolidó a la tierra como bien en disputa.

El concepto de “enfoque territorial” lleva consigo una transformación social sorprendente, sin embargo, su alcance se desvanece, pues gran porcentaje de los ciudadanos incluso aquellos juiciosos lectores del acuerdo no lograron identificar en esas páginas una clara comprensión de lo que se pretende, encontrando en la expresión de enfoque territorial una decoración del lenguaje sin mayor significación. No obstante, esta dificultad no es algo que pueda atribuirse exclu-

sivamente al lector, si se observa, el acuerdo nunca explica en detalle cuales son las características y la importancia que recae sobre la aplicación de este enfoque en el territorio, lo cual hace difícil interpretar de forma debida sus características, definición y los beneficios de éste nuevo concepto.

Así las cosas, la tarea primordial de este escrito radica en socializar que el concepto de “enfoque territorial” no constituye una simple mezcla de palabras sin relevancia en la práctica, por el contrario, su correcta aplicación puede guiar a Colombia a un aprovechamiento del territorio como fuente de riqueza y prosperidad, nunca antes visto en nuestra historia.

Así, una vez entendida la importancia del enfoque territorial, también se distinguirán los aportes de este concepto en un plano principalmente social y económico, sobre todo en la población rural, pues esta conceptualización implica el paso de una visión sectorial a una multisectorial, lo que además no deja de lado el reconocimiento de la importancia del medio ambiente, sino que al contrario lo vincula como elemento imprescindible para lograr sus finalidades.

En este orden y con el fin de aclarar lo anteriormente descrito, este artículo acomete el estudio propuesta a través de los siguientes seis acápite. El primero revisará las características de la reforma rural y el enfoque territorial en el marco del acuerdo de paz; el segundo, abordará la importancia de los planes de desarrollo; el tercero hará un acercamiento a los conceptos de territorio y enfoque territorial; el cuarto, desarrollará en concreto lo que se aborda este enfoque; el quinto mostrará de forma general los efectos de aplicación de este concepto en otras Naciones; y el sexto acápite señalará una de las problemáticas que se identifica como freno para la aplicación de la Reforma Rural Integral en la realidad, como es la ilusoria descentralización que existente hace varios años, no encuentra aplicación rigurosa en nuestra realidad colombiana .

1. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL Y SU ENFOQUE TERRITORIAL¹

El acuerdo de paz ha expuesto como mecanismo de transformación de la realidad social la denominada reforma rural integral, con ésta se pretende rebobinar y subsanar los vicios que aquejan a miles de compatriotas; entre las alternativas

1 Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural integral. Delegados Gobierno de la Republica de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Noviembre 24, 2016.

de cambio se encuentra como opción la creación de un fondo de tierras para dar acceso a esta teniendo en cuenta como es de esperarse a la población que pretende realizar la explotación de cierta porción de territorio haciendo que éste cumpla con su función económica y social adquirida por mandato constitucional. Por lo anterior, el fondo de la propuesta está dirigido a los campesinos y campesinas que no tienen tierra o que si la tienen no es suficiente para sus planes de explotación eficiente de suelo. Adicionalmente, el fondo de tierras trae consigo una serie de beneficios para las personas que opten por el programa que se piensa implementar, entre ellos brillan por su importancia el llamado subsidio integral y el crédito especial para compra y la ley que el gobierno Nacional tramitará para facilitar el acceso a la tierra. Es de anotar, que los beneficiarios de este fondo y los distintos subsidios y créditos serán seleccionados por la autoridad que el gobierno designe.

Dentro de este punto del acuerdo, no se puede dejar pasar por alto, la importancia que le dan a la participación como fuente de construcción de territorios sostenibles, porque como se sabe, gracias a esta, se puede saber con claridad y suficiencia cuáles son las necesidades y las proyecciones de los agentes que participan de forma directa en el desarrollo de lo rural y lo urbano, opinión que no puede ser desestimada pues se caería de forma innecesaria en un despropósito, ya que responde a la pregunta subyacente de ¿quién más que los ciudadanos de a pie para decirles a los detentadores del poder cuales son las necesidades que presentan ciertas zonas de los distintos municipios y ciudades, las problemáticas que deben tener prioridad y las inversiones que deben realizarse en forma prioritaria?, todo esto, solo se puede lograr motivando a que la ciudadanía se interese por el lugar en el que habita, y generando ese sentido de pertenencia que resulta crucial para la creación de un esquema productivo y sostenible.

Entrando en materia, en lo que al enfoque territorial se refiere, el acuerdo final destaca varios puntos característicos de este concepto, eso sí, sin entrar a definir directamente lo que es y su preponderancia en el plano de lo fáctico, yerro criticable, toda vez que el acuerdo iba dirigido para todos los ciudadanos y estos se verían limitados al tratar de interpretar el alcance del enfoque en la realidad, sin embargo, lo que sí hizo el acuerdo fue plantear los beneficios que trae consigo la aplicación de este concepto, pues se logra argüir que con él se traerá bienestar y buen vivir a la población, protección y riqueza pluriétnica y un apoyo a las comunidades campesinas para que logren satisfactoriamente con su mano de obra dar un impulso a los cambios que se plantean para el país.

Por otro lado, con el enfoque territorial, se quiere dar prioridad a aquellas zonas más necesitadas del país que han visto limitado su desarrollo y producti-

vidad por la violencia que los ha invadido desde hace años, empero, el panorama no es claro, y las medidas prioritarias no están definidas.

Así mismo se propone fortalecer la educación rural con el único objetivo de erradicar de plano el analfabetismo entre los hombres, mujeres y principalmente niños y niñas de la comunidad rural.

Para terminar con las principales características que trae la Reforma Rural Integral, se propone innovar en el sector agropecuario para impulsar la productividad.

2. IMPORTANCIA DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Según de Departamento Nacional de Planeación, los planes de desarrollo juegan un rol primordial en la transformación de la visión que tenemos de país, tanto es así, que en su publicación “Los planes de desarrollo territorial como instrumento de paz”² se logra articular información útil para los fines de este artículo, que intenta difundir y promover la construcción de paz entre los años 2016 y 2019. Entre sus líneas de argumentación, expone una verdad evidente, enseñando que, (i) la guerra ha estado presente principalmente en aquellas zonas rurales en la que existe un menor nivel de desarrollo institucional, (ii) los planes de desarrollo son un medio propicio para lograr zonas libres de violencia, (iii) es necesaria la articulación entre el Gobierno, Organismos de cooperación internacional, empresas y organismos privados, Universidades y sociedad civil para construir una paz “estable y duradera” como lo sugiere nuestro mandatario por lo menos en lo que respecta con el derecho de propiedad de la tierra.

Se observa de forma agregada, que se propende por incluir la paz como eje central del Plan Nacional de Desarrollo para el período de 2014 a 2018, con el fin de por un lado disminuir las disparidades entre las comunidades del país y por el otro, fomentar las estrategias de desminado, la creación de casas de justicia en las zonas más afectadas y, por último, la creación de modelos para desincentivar las economías criminales. No obstante, la tarea no se reduce a esto, y como se dijo en el punto anterior, con la firma del acuerdo los anhelos de cambio son de gran magnitud, porque con la búsqueda de la paz territorial también se busca la transformación de los territorios para que traiga beneficios

2 Departamento Nacional de Planeación. Los Planes de Desarrollo territorial como un instrumento de construcción de paz. 2016.

y oportunidades para todos sus habitantes, incentivar la participación ciudadana, lograr una interacción entre el Estado y la sociedad civil y la seguridad alimentaria. Con lo dicho, no todo es alentador, porque como lo pronostica la DNP, el acuerdo se puede ver debilitado durante el primer año de su aprobación por diferentes impedimentos como (i) trámites administrativos tediosos que ralenticen la ejecución de los puntos del acuerdo, (ii) el surgimiento de nuevas conflictividades sociales, ya que por no estar previstas las instituciones se verán forzadas a improvisar y estarán saturadas de trabajo, reduciendo su efectividad, (iii) vacíos que quedan a nivel local cuando los combatientes se desmovilizan, y (iv) el largo tiempo que toman los procesos de reconciliación.

Por lo anterior, es necesario que las instituciones gubernamentales trabajen rápido y amplíen presupuestos, servicios de crédito y presten la asistencia técnica agropecuaria que sea necesaria para que los procesos de cambio se desarrollen a un ritmo acelerado y no se estanquen.

Ahora, para que los Planes de Desarrollo Territorial funcionen como instrumento de construcción de paz, es necesario que los Departamentos y Municipios formulen sus PDT incluyendo puntos que (i) identifiquen y aborden problemáticas y conflictividades territoriales asociadas a tensiones socioeconómicas, socio-ambientales e interétnicas, (ii) incluyan estrategias de fortalecimiento de la capacidad institucional a través de la integración comunitaria, el dialogo, el desarrollo de visiones colectivas y la rendición de cuentas y transparencia, (iii) propongan medidas que orienten la gestión pública hacia la participación ciudadana incluyente, el goce efectivo de derechos, acción sin daño y sensibilidad del conflicto, gestión de resultados y la integración regional, y (iv) la participación ciudadana como medio legitimador de los procesos sociales, además de que sirve de foco para incluir a los actores que han sido excluidos³.

Aún con todo, los problemas no terminan, pues en el Documento CONPES 3850 2015⁴ se identificaron en diferentes municipios problemáticas comunes que permiten la prolongación del conflicto, tales como la propiedad y el uso de la tierra, presencia de zonas de reserva ecológica, disponibilidad de recursos naturales y planes de ordenamiento territorial y actividades agropecuarias y mineras, esto con un punto geográfico común, municipios clasificados como rurales o rurales dispersos.

3 Ibid.

4 Consejo Nacional de Política Económica y Social. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>. (23 de noviembre de 2015)

3. ACERCAMIENTO A UNA DEFINICIÓN DE TERRITORIO Y ENFOQUE TERRITORIAL

Para entender la importancia de lo acordado en la Habana, se hace necesario comprender la relevancia de conceptos como territorio y enfoque territorial, pues de lo contrario es difícil imaginar su trascendencia.

El concepto de territorio a principios del siglo XVIII solo era concebido como un espacio de soberanía y de jurisdicción de un país o de sus unidades administrativas. Sin embargo, como era de esperarse al pasar de los años el entender de su significado vario drásticamente, a tal punto que dejó de concebirse en ese sentido tan general⁵.

Los primeros estudiosos en tratar de definirlo expusieron que el territorio era una mera referencia del Estado, y que era un conjunto de tierras apropiadas por grupos humanos; sin embargo, para 1970 el concepto vuelve a entrar en debate y busca ser redefinido por Gottmann⁶ que argumenta que el territorio es una parte del espacio definido por límites, con leyes y un gobierno encargado de fijar la divisiones territoriales en el mundo, añadiendo además una característica, y esa era la de capacidad de complementariedad entre las sociedades y su accesibilidad. Por otra parte, Raffestin⁷ entiende el territorio como una manifestación de poder como resultado de las diferentes construcciones sociales. Otro estudioso en la materia, Robert Sack⁸ se atreve a estudiar el territorio desde otra perspectiva, esto es, desde las motivaciones humanas, y lo define como una estrategia de control para los grupos de personas que lo habitan. Así las cosas, es posible ver como los diferentes intentos de definición y redefinición se complementan entre sí.

En la coyuntura, se puede decir, que el territorio se entiende desde una perspectiva conceptual y cognitiva, dividida en un factor natural, individual y otro espacial. El factor natural es el encargado de justificar las guerras con finalidades de conquista como imperativo funcional; el individual explica su concepción desde un punto de vista cultural; y el espacial lo ve como un conjunto de relaciones sociales proyectadas en el espacio⁹.

5 Horacio Capel. Las ciencias sociales y el estudio del territorio. Biblio 3w Revista Bibliográfica de Geografía y ciencias Sociales. Febrero de 2016. At 1.

6 Jean Gottmann. The significance of territory. Pág 169. The University Press of Virginia (1973)

7 Claude Raffestin. Por uma geografia do poder. Pág 269. Ed., Ática. (1993)

8 Robert David Sack. Human territoriality: Its theory and history. Pág 256. Cambridge University (1986).

9 Eliseu Savério Sposito. Geografia e filosofia: Contribuição para o ensino do pensamento geográfico. Pág 218. UNESP. (2003).

Ahora, para facilitar el entendimiento de lo que es el territorio, por un lado, y de lo que es el enfoque territorial por el otro, resultaría más sencillo si partimos de sus diferencias, pues así se hará más sencilla la tarea de identificarlos con plenitud sin incurrir en dudas innecesarias.

Entonces, el territorio es, como se ha dicho, el encargado de explicar dinámicas económicas, históricas, culturales y socioeconómicas, y sirve como componente esencial y permanente del desarrollo mientras que el denominado enfoque territorial es permeable a nociones de gobernabilidad, permitiendo que la participación adquiera un estatus, un rol primordial para determinar el nuevo papel de las organizaciones sociales e instituciones locales¹⁰. Así las cosas, es de anotar, que el enfoque territorial está centrado directamente en el tema del desarrollo, desarrollo que solo se puede lograr mediante acciones articuladas con miras a producir cambios socioeconómicos, ambientales y la redirección de las políticas públicas¹¹.

Para terminar con este punto, el territorio cuenta con una serie de características que logran exponer de forma acertada su individualidad conceptual, así tenemos que (i) es un escenario para la ejecución de relaciones sociales, (ii) es un espacio para imponer poner sobre los colectivos que lo habitan, (iii) es cambiante, pues obedece a las nuevas interacciones sociales y (iv) es capaz de crear un sentido de pertenencia en sus habitantes¹².

4. ENFOQUE TERRITORIAL

El enfoque territorial presenta una forma diferente de percibir el desarrollo, y propone una utilización eficiente e inteligente de administrar el territorio, para marginar los distintos males que lo aquejan, eso sí, sin dejar a un lado la conciencia de que las variables pueden ser diferentes para cada ciudad o municipio, pero que también en muchas ocasiones presentan puntos en común como génesis de sus inconvenientes para hallar esa pieza faltante del rompecabezas que no les permite dar el paso hacia el desarrollo.

Entonces, se hace necesario señalar las características de este concepto ilustradas en el documento “el enfoque territorial en las políticas públicas” que se

10 Bernard Pecqueur. Territoire, Territorialite et Developpement. Pág 455. IREPD. (1992).

11 Mabel Manzanal, Mario J. Lattuada & Guillermo Neiman. Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorio. Pág 446. CONICET. (2006).

12 Gustavo Montañez Gómez & Ovidio Delgado Mahecha. Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto Nacional. Cuadernos de Geografía. 1998. At 120.

resumen en (i) la multidimensionalidad que se debe entender como la capacidad de interacción entre lo político, lo ambiental, lo económico, lo social y lo institucional en el territorio; (ii) la multiculturalidad como un conjunto de zonas en donde la población desarrolla distintas actividades que definen su estilo de vida. (agricultores, pescadores, comerciantes, etc.); (iii) la capitalización humana, natural y social que tiene en cuenta tres cosas; la capacidad de las personas, las relaciones que facilitan la gobernabilidad y el capital natural, léase recursos naturales; (iv) la articulación entre lo Urbano y lo Rural, que expone la necesidad de articular culturas, enfocándose en las políticas de ordenamiento territorial y en el fortalecimiento de la autonomía y la autogestión como complemento de políticas de descentralización y de participación ciudadana; (v) el valor agregado territorial que resalta la importancia de una economía multisectorial para alcanzar múltiples objetivos propuestos para reformar el territorio; y la (vi) diferenciación territorial que permite identificar los recursos con los que cuenta cada territorio para su producción, proceso en el cual interactúan las instituciones públicas y privadas¹³.

Con lo anterior, cabe decir que el potencial de una población no se mide simplemente con la evaluación de características territoriales como la localización o la riqueza en distintos recursos naturales, sino principalmente en la capacidad de la población para construir y movilizar los recursos.

Entre los beneficios del enfoque territorial, se encuentra la visión holística del territorio, lo que constituye a la vez una visión sistemática planeada para corto, mediano y largo plazo. Así, la planificación es un término esencial para comprender y expresar la mayoría de beneficios posibles del concepto de enfoque, ya que a través de esta es posible medir la potencialidad económica de los territorios y adicionalmente permite incrementar la atención en temas sociales, culturales y ambientales.

Adicionalmente, el enfoque territorial, presenta implicaciones directas a los modelos de políticas públicas que se intentan poner en marcha por zona, pues permite, pensar en la construcción de zonas con desarrollo sostenible y la construcción de una institucionalidad que favorezca los consensos, así, da cabida a la eliminación de esas talas mentales que fomentan una visión sectorial del territorio, para hacer transición a una multidimensionalidad. El enfoque territorial, busca desplazar el eje articulador de las estrategias de desarrollo rural del ámbito del proceso productivo en su mismo ámbito del territorio para cumplir

13 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026054.pdf>. (junio, 2005).

con el objetivo de dar paso a la multidimensionalidad, lo que implica un modelo en el que se observen de forma conjunta los espacios económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales¹⁴.

Con la aplicación del enfoque territorial se busca la solución para la pobreza y el camino hacia el desarrollo, porque con él se pretende dar reconocimiento a la agricultura ejecutada por los habitantes de lo rural y posicionarla en la nueva economía de la información y el conocimiento, de la globalización y la integración; el enfoque territorial es una forma de acometer contra los problemas de la ruralidad colombiana y dar prosperidad a la mayor parte de la población.

Ahora, para cumplir con el propósito de cambiar de visión, según Calvo¹⁵ es necesario crear una diferenciación de las políticas públicas, fomentar la participación ciudadana con conciencia de cooperación, dar espacio para la provisión de bienes públicos, crear políticas económicas que permitan la ampliación al acceso de información y al conocimiento, y permitir la construcción de democracia y de institucionalidad.

Es de recordar, que las políticas públicas son el medio por el que el enfoque pueda entrar a jugar un rol en la realidad, y para lograrlo debe plantear un esquema que de paso a la cohesión social y la cohesión territorial, en la que la primera busca plantear un escenario de equidad, solidaridad y justicia social; y la segunda, pretende crear multiplicidad de espacios aprovechables para la generación y explotación concienzuda de recursos.

Otra cosa que no puede pasar desapercibida como beneficio máximo del enfoque territorial, es la posibilidad de promover el paso de un enfoque diferenciado de grupos prioritarios, entiéndase, mujeres rurales, jóvenes rurales y grupos étnicos a un enfoque de transversalización de actores sociales en el que primen los jóvenes agricultores, jóvenes empresarios rurales y mujeres indígenas, pues en ellos recae una responsabilidad contributiva porque permitirán que las zonas en las que habitan encuentren diferentes formas de explotación y utilización de recursos naturales y humanos¹⁶. Ya viene siendo hora, que dejemos de pensar que lo rural es sinónimo de agrícola, ya que esta no puede concebirse como única fuente de sostenimiento.

14 Sergio Sepulveda. Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación. Pág 416. Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura. (2008).

15 Op. Cit., <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026054.pdf>

16 Ibid.

5. DEL ENFOQUE TERRITORIAL Y SU APLICACIÓN EN OTRAS NACIONES

Aunque quisiera decirse que el denominado enfoque territorial es novedoso, y que el acuerdo de paz al incluirlo debe ser aplaudido, caeríamos en la necedad de una innecesaria mentira, pues resulta, que el origen de su existencia no es de nuestra autoría y que lastimosamente tuvieron que pasar varias décadas para incluirlo entre nuestros planes de reforma rural como opción de desarrollo. Ya muchas Naciones en el mundo optaron por este tipo de enfoque como alternativa para librar la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la inseguridad alimentaria entre otros problemas comunes a los que se enfrentan las poblaciones de territorios que desde sus comienzos no tuvieron una guía eficiente y suficiente para proyectar el crecimiento y la prosperidad en el futuro. Para sorpresa de muchos, cabe decir, el enfoque territorial fue aplicado desde hace años en otros países y lo que ahora sucede en el nuestro, aunque es significativo, no es reciente, y, además, nos falta ver como se ejecutaran los planes para ponerlo en marcha, por lo que difícil es por ahora, felicitar a los gestores de esta idea.

Así las cosas y con fines ilustrativos, me permito evidenciar lo logrado en otras latitudes que demuestran con destacados resultados que las confluencias de voluntades encaminadas a un fin común pueden lograr propósitos altamente satisfactorios:

- i. **La Unión Europea:** En el libro “El enfoque territorial del desarrollo rural”¹⁷ que fundamenta su investigación sobre este tópico en lo descubierto por Delgado¹⁸ y Saraceno¹⁹ quienes expresan que en Europa se vivieron dos épocas de gran relevancia que dieron fruto a sus cambios estructurales. Una comprendida entre 1968 y 1988 y la otra entre 1988 y el 2000.

Delgado argumenta que para antes 1968 no existía en Europa una política real sobre ruralidad y sus implicaciones, por lo que surge el plan Mansholt

17 Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri & Melani Portilla. El enfoque territorial del Desarrollo Rural. Pág 126. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2003).

18 María del Mar Delgado. Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: una aplicación al caso andaluz. Tesis de Doctorado. Escuela Superior de ingenieros agrónomos y montes. (2001).

19 Elena Saraceno. La experiencia europea para el desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano. Documento presentado en el “Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: Un enfoque comparativo”. (2000).

que tenía varios objetivos, entre ellos, priorizar las zonas con mayor índice de pobreza, invertir en la modernización de la agricultura, la reducción de la fuerza laboral empleada en ese sector y la conversión de las empresas agrícolas en empresas cualificadas y bien informadas.

Posteriormente a la ejecución del plan Mansholt, según Delgado, se realizaron varios avances; en 1972 se busca invertir en recursos tecnológicos para mejorar la agricultura, abolir algunas actividades agrícolas y mejorar la instrucción de la población rural que se dedica a la explotación agrícola; en 1975 para resaltar, se buscó dar prioridad al medio ambiente, y a pensar en el desarrollo territorial diferenciado.

Para los años ochenta el debate siguió evolucionando y se logró estabilizar a la población en áreas periféricas; se presentó un documento fundamental el cual insta a mejorar la estructura de la parte agrícola sin perder de vista el medio ambiente y se aprobó el Acta de unificación europea consolidando el mercado con el fin de lograr la cohesión económica y social. Con la SEA inicia una nueva etapa para el continente, pues incorpora toda una política ambiental.

Con todo, para 1988 ya se empieza hablar de lo que es el enfoque territorial por lo que se implanta la iniciativa LEADER, y la Unión Europea empieza por reconocer la heterogeneidad de los territorios que la conforman y así mismo las ventajas que representan esas desigualdades.

Adicionalmente, exponen uno de sus yerros, haber proyectado políticas de carácter sectorial dirigida exclusivamente para la población agricultora y comienzan por crear proyectos que reconocían un contexto más diversificado dirigido a toda la población rural.

Por su parte la iniciativa LEADER²⁰ cambió de forma gigantesca las perspectivas, e impuso ideas antes no concebidas, incluyó la participación, la descentralización, el enfoque local y multisectorial, la creación de grupos de acción local y el establecimiento de redes de trabajo formales y no formales²¹. Con el éxito de LEADER se puso en marcha en 1994 LEADER II, con una población empoderada que en esta etapa promovió el desarrollo de soluciones nuevas y la cooperación transnacional.

20 Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale.

21 María del Mar Delgado & Eduardo Ramos. The role of European Rural Development Programmes in Enhancing Democracy: The case of Southern Spain. Una publicación de Associazione Alessandro Bartola y European Association of Agricultural Economics. (2002).

Para el 2000 se da un reconocimiento institucional de la reforma rural, se incorpora la multidimensionalidad de la agricultura, se introduce la equidad y la complementariedad de lo urbano con lo rural, así, se dio paso para la iniciativa LEADER + que aumento la cobertura, dirigiéndose a todas las zonas rurales de Europa.

- ii. **México:** Este país se encargó de promover la ley de desarrollo rural, que buscaba traer bienestar a los pobladores de zonas rurales, mediante la creación de Distritos de Desarrollo Rural, que funcionarían como base de la organización territorial y administrativa de las Dependencias de Administración Pública Federal, además cumplirían con la función de promover programas a nivel municipal y regional con la participación de diferentes actores sociales.
- iii. **Canadá:** Como Nación, tienen el denominado Canadian Rural Partnerships que es la principal estructura política diseñada por el gobierno para apoyar las transformaciones rurales; éste proyecto cuenta con representantes de diferentes departamentos y agencias federales, que para hacer cumplir sus acuerdos se encuentra divididos en una Secretaria técnica y en equipos rurales, así, se creó un medio eficiente para establecer una relación directa entre pobladores y las agencias federales.

Entre las prioridades los pobladores canadienses se encontraba el acceso a los programas ofertados por el gobierno, brindar más oportunidades a los jóvenes rurales incluyendo aborígenes, fomentar capacidades de liderazgo entre las comunidades rurales, fortalecer la diversificación económica en las áreas rurales, fomentar la creación de alianzas estratégicas entre las comunidades y el gobierno y promover los territorios rurales de Canadá como un lugar para vivir.

Viendo lo anterior, se reafirma lo dicho, Colombia hizo tarde la tarea, y sorprende la visión de territorio del continente europeo, que desde los años ochenta proyectó la aplicación del enfoque del que apenas estamos hablando hoy por hoy en nuestro país. Sin embargo, se reconoce que nuestro gobierno participo de la mano con el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) en el año 2000 para liderar un amplio proceso investigativo y de reflexión sobre la realidad agrícola del Estado, proceso que se denominó “Misión Rural”, que sirvió de apoyo para las instituciones de desarrollo rural que en teoría fortalecieron el desarrollo y el enfoque territorial, eso sí, haciendo una salvedad, y es que una cosa es el avance teórico y otro el práctico, y que este último es el más valioso y el de mayor ausencia por ahora.

6. LA ILUSORIA DESCENTRALIZACIÓN COLOMBIANA COMO PROBLEMA PARA EL ENFOQUE TERRITORIAL

Nuestra Constitución Política reza en su artículo 1, que Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales²² (...) cosa que, de ser cierta, sería de gran ayuda para la promoción y la ejecución de la Reforma Rural Integral con enfoque territorial planteada en el acuerdo de paz, pero resulta, que la realidad es otra. Primero, se hace necesario definir aunque sea en sentido general lo que es la descentralización, que no es más que “...*la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente*”²³. Para atender este punto, me acojo a lo dicho por el profesor Penagos²⁴, quien expone que nuestro sistema no es totalmente descentralizado sino desconcentrado, por cuanto según la ley 489 de 1998²⁵ existen limitaciones competenciales de carácter administrativo y económico, además de la orientación, control y evaluación general de actividades y organismos y entidades administrativas que ejerce el presidente, ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, gobernadores, alcaldes, representantes legales de entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta en cualquier nivel administrativo. Entonces, con ese alto nivel de burocracia administrativa, el quehacer proyectado para la aplicación de la reforma será un caos, pues como es de esperarse los cambios en este punto necesitan de una inversión económica y una articulación institucional de gran escala, que se verá frenada por todas estas barreras impuestas desde hace varios años con esta descentralización ilusoria.

Adicionalmente, expone el profesor Penagos²⁶ que en Colombia las entidades no son verdaderamente autónomas, tienen competencia limitada, patrimonio limitado y están sujetas a un exagerado control, orientación y evaluación general de sus actividades. Así las cosas, cabe preguntarse ¿Qué pasara entonces con las autoridades que pretenden crearse para los distintos fondos y subsidios

22 Constitución Política de Colombia [Const]. Art 1. Julio 7 de 1991 (Colombia)

23 Libardo Rodríguez Rodríguez. Derecho administrativo general y colombiano. Pág 72 .Ed., Temis S.A. (2013)

24 Gustavo Penagos. La descentralización territorial en el Estado Unitario. Vniversitas. Noviembre de 2003. At 1.

25 Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 30 de diciembre de 1998. DO. No. 43464.

26 Penagos. Op. cit

destinados para la población rural? Si la respuesta enmarca las mismas limitaciones, solo se puede pensar, lastimosamente, en el fracaso de estos planes de transformación.

Con una recta aplicación de la descentralización se construye la paz social, pero no puede existir esa paz sin la autonomía de las entidades territoriales, lo que deja una laguna, un futuro incierto sobre la viabilidad de lo propuesto. La improvisación, la incompetencia, la malversación, los peculados y la corrupción han deteriorado el mal llamado poder administrativo territorial, la soberbia cómo se maneja el erario público en ocasiones ha desfigurado la descentralización territorial por falta de credibilidad y soporte democrático²⁷.

En resumen, esta problemática puede anular los demás beneficios que trae consigo la proyección de la reforma, pues de nada sirve que se creen espacios que posibiliten la participación, la priorización de zonas más afectadas por el conflicto, la adquisición de subsidios, el fortalecimiento de la educación y la erradicación de violencia si las instituciones encargadas de ejecutar la tarea no cuentan con la fuerza suficiente para determinar el giro común de las actividades que se emprendan para consolidar de forma exitosa y provechosa los beneficios ofertados por el concepto de enfoque territorial o sencillamente se fugan los esfuerzos en una estructura paquidérmica que termina por desangrar los logros que a mediana escala son alcanzados.

CONCLUSIÓN

La Reforma Rural Integral planteada dentro del acuerdo final de paz, se enfrenta de forma inevitable contra el paradigma sobre el que está construido nuestro Estado, lo que implica, entre otras cosas, la imperante necesidad de romperlo para lograr su propósito. Entonces, lo primero que debe hacerse es fortalecer los esquemas de descentralización, pues como lo dijo de forma acertada el profesor Penagos, en Colombia contamos apenas con un sistema desconcentrado, que no resulta suficiente para cumplir la finalidad de la reforma y del enfoque territorial, porque la coyuntura nos enseña que las instituciones son extremadamente dependientes al nivel central, y se ven limitadas en recursos, capital humano y en algunas ocasiones hasta en infraestructura. Si la problemática continua, difícil será materializar las ideas que se tienen proyectadas, e inevitablemente ocurrirá lo expresado por el DNP, esto es, el debilitamiento del acuerdo de paz, si no se empieza con su ejecución durante el primer año inmediatamente posterior de su entrada en rigor.

27 Jaime Castro, *La Cuestión territorial*, pág 33. Ed., La Oveja Negra. (2002)

Para fortalecer la descentralización, es necesario que el Gobierno Nacional aplique una fórmula inversa a la que lleva ejecutando, y aunque suena sencillo, esto implica todo un proceso de transformación que tendrá como foco la autonomía de las instituciones. Para lograrlo, es obligatorio y fundamental partir de la diferencia existente entre cada departamento y municipio en lo que respecta a sus fuentes de producción, capital económico, humano y ambiental.

Por otra parte, como segunda medida, se hace indispensable el fortalecimiento de la participación ciudadana, eso sí, sin demeritar que en la construcción legal de nuestro país ya existen exigencias de participación, que se traducen en diferentes tipos de obligaciones, tales como la publicación de proyectos de ley y el requisito de consulta a los colectivos para dar un aval de legitimidad y transparencia en procesos de organización del territorio, entre otros.

Empero, el discurso se tornaría grosero y mentiroso si se afirmara que los ciudadanos tienen la conciencia para participar en estos espacios que se abren por mera exigencia legal, pues lo que impera es el desconocimiento de la utilidad pragmática de acudir a participar, ya que el ejercicio democrático en estos escenarios queda anulado por un factor obvio, la ignorancia frente a los recursos y mecanismos con los que se cuenta como particular para defender los intereses colectivos cuando las decisiones emanadas de los detentadores del poder resultan contrarias a los intereses de las mayorías. Por tanto, para fortalecer la participación, el mecanismo ideal que se presenta es la educación, pues por medio de capacitación ciudadana a cerca de los mecanismos de participación y las herramientas con las que cuenta el individuo para defender los intereses colectivos, no solo se erradicaría la ignorancia, sino que además se fortalece el ejercicio democrático, porque una democracia que tiene como piedra angular una ciudadanía consciente de sus prerrogativas, es fuerte y real.

Para culminar, el tercer punto que se debe fortalecer, es la percepción sobre el medio ambiente y su contribución al desarrollo del territorio, ya que, una zona geográfica determinada que cuente con gobernantes que piensen en los recursos naturales de forma concienzuda y como un elemento útil para hacerla más productiva, se encaminan en un proceso de mutación prospero, tal como lo muestra el derecho comparado, que en continentes como Europa funcionaron como núcleo potenciador de la concepción de desarrollo.

Con la aplicación de lo dicho de forma precedente, la Reforma Rural Integral propuesta tendría un cimiento fuerte para su construcción, sin embargo, sin recurrir a posturas pesimistas, el fortalecimiento de la descentralización, la participación y de la concepción del medio ambiente como instrumento de desarrollo tiene al factor tiempo en su contra, y como se ha dicho, el amañamiento

to en su ejecución puede crear desencantos en los colectivos, cosa gravísima, pues estaríamos frente a un acuerdo de paz netamente semántico sin utilidad práctica. Si esto sucede, los esfuerzos institucionales por la transformación de la visión del territorio con una aplicación del enfoque territorial, se vería obstruida, ya que es vital para su gestación, la contribución y el ejercicio pleno de la gobernanza, así, el éxito de reforma y del acuerdo de paz no solo necesita una articulación institucional si no también una ciudadana.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural integral. Delegados Gobierno de la Republica de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Noviembre 24, 2016.
- Bernard Pecqueur. Territoire, Territorialite et Developpement. Pág 455. IREPD. (1992).
- Claude Raffestin. Por uma geografía do poder. Pág 269.Ed., Ática. (1993).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>. (23 de noviembre de 2015).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art 1. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Departamento Nacional de Planeación. Los Planes de Desarrollo territorial como un instrumento de construcción de paz. 2016.
- Elena Saraceno. La experiencia europea para el desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano. Documento presentado en el “Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: Un enfoque comparativo”. (2000).
- Eliseu Savério Sposito. Geografia e filosofia: *Contribuição para o ensino do pensamento geográfico*. Pág. 218. UNESP. (2003).
- Gustavo Montañez Gómez & Ovidio Delgado Mahecha. Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto Nacional. Cuadernos de Geografía. 1998. At 120.
- Gustavo Penagos. La descentralización territorial en el Estado Unitario. Vniversitas. Noviembre de 2003. At 1.
- Horacio Capel. Las ciencias sociales y el estudio del territorio. Biblio 3w Revista Bibliografica de Geografía y ciencias Sociales. Febrero de 2016. At 1.
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026054.pdf>. (junio, 2005).
- Jean Gottmann. The significance of territory. Pág. 169. The University Press of Virginia (1973)
- Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 30 de diciembre de 1998. DO. No. 43464.

- Libardo Rodríguez Rodríguez. Derecho administrativo general y colombiano. Pág 72. Ed., Temis S.A. (2013)
- Mabel Manzanal, Mario J. Lattuada & Guillermo Neiman. Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorio. Pág. 446. CONICET. (2006).
- María del Mar Delgado. Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: una aplicación al caso andaluz. Tesis de Doctorado. Escuela Superior de ingenieros agrónomos y montes. (2001).
- Robert David Sack. Human territoriality: Its theory and history. Pág 256. Cambridge University (1986)
- Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri & Melani Portilla. El enfoque territorial del Desarrollo Rural. Pág. 126. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2003).
- Sergio Sepulveda. Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación. Pág 416. Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura. (2008).
- Jaime Castro, La Cuestión territorial, pág 33. Ed., La Oveja Negra. (2002).