

**LIZETH MONTERO PIEDRAHÍTA**

**RECONSTRUIR CONFIANZA PARA CONSTRUIR ESTADO: PROBLEMAS DE ENCAJE DEL MODELO PARTICIPATIVO DE LOS PDET PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL A PARTIR DEL CASO DEL PROCESO CAMPESINO Y POPULAR DEL MUNICIPIO DE LA VEGA, CAUCA.**

**(Maestría en Derechos Humanos y Democratización)**

**Bogotá D.C., Colombia**

**2020**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y**  
**DEMOCRATIZACIÓN**

**Rector:** Dr. Juan Carlos Henao Pérez

**Secretaria General:** Dra. Marta Hineirosa Rey

**Decana Facultad de Derecho:** Dra. Adriana Zapata Giraldo

**Directora Departamento**

**Derecho Constitucional** Dra. Magdalena Correa

**Director de Tesis:** Dr. Marcos Criado de Diego

**Examinadores:** Dra. Carolina Vergel Tovar

Dr. Héctor Vargas Vaca

Abogada egresada de la Universidad del Cauca. Estudiante de la Maestría en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente, Abogada del área de litigio estratégico en restitución de tierras de la Comisión Colombiana de Juristas.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	7
1. MARCO TEÓRICO.....	11
1.1 Construcción de paz como decisión política: hacia la resolución de las causas estructurales de los conflictos.....	11
1.2 El giro territorial.....	12
1.3 Los movimientos socioterritoriales.....	14
2. EL ACUERDO FINAL DE PAZ Y EL PARADIGMA DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DEL CAMPO COLOMBIANO.....	16
2.1 El modelo de planeación participativa en la Reforma Rural Integral.....	16
2.2 La participación prevista para la formulación de los PDET.....	22
3. LOS PROBLEMAS DE ENCAJE DEL MODELO PARTICIPATIVO DE LOS PDET: Una cuestión más allá del diseño.....	27
3.1 El caso del Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega.....	27
CONCLUSIONES.....	39

## **ABREVIATURAS**

<b>RRI:</b>	Reforma Rural Integral
<b>PCPV:</b>	Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega
<b>PDET:</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>ART:</b>	Agencia de Renovación del Territorio
<b>CSIVI:</b>	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final
<b>PATR:</b>	Planes de Acción para la Transformación Regional
<b>PCTR:</b>	Pacto Comunitario para la Transformación Regional Integrado
<b>ASOCOMUNAL:</b>	Asociación Municipal de Juntas

## RESUMEN

El presente documento introduce una reflexión sobre los problemas de encaje entre el diseño de planeación participativa establecido en el Acuerdo Final de Paz y sus normas de desarrollo en relación con la Reforma Rural Integral, teniendo como referente las características del Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega (PCPV), en tanto movimiento socioterritorial. Para ello, se retoman los conceptos de construcción de paz y de “giro territorial” en las ciencias sociales. A partir de allí, se comparan los rasgos de la planeación participativa en tanto mecanismo de implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con el propósito de analizar cómo el reclamo por una participación decisoria en relación a las políticas públicas sobre el mundo rural se ha desarrollado en un escenario de profunda desconfianza en relación con la institucionalidad del Estado que, entre otros factores, ha incorporado la exigencia del reconocimiento del carácter del campesino como sujeto activo del desarrollo pensado desde el enfoque territorial y no como objeto instrumental del mismo.

Palabras claves: Planeación participativa, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, territorialidad campesina, Reforma Rural Integral, movimiento socioterritorial, Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega.

## INTRODUCCIÓN

El Acuerdo Final de Paz incorpora en su propósito de acotar la transformación estructural del campo colombiano, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, como los instrumentos metodológicos de planeación participativa para otorgar a las comunidades rurales el protagonismo en los procesos de desarrollo territorial a partir de la construcción de propuestas que, a partir de sus necesidades, encaminen la inversión de presupuesto y la adopción de políticas públicas integrales tendientes a la superación de la pobreza, la equitativa distribución de la tierra, la protección de la economía familiar campesina, el acceso adecuado a bienes y servicios como la salud, la educación, el saneamiento básico, entre otras.

Este recurso se inscribe dentro de la noción de construcción de paz como proceso dinámico hacia la superación de las causas estructurales de los conflictos y del “giro territorial” en las ciencias sociales para centrar la atención en el espacio y las relaciones que en él tienen lugar. Los PDETS están ligados a un tipo determinado de participación en el que resulta fundamental la promoción de diálogos horizontales entre los diversos actores que habitan el territorio.

Sin embargo, las posiciones de esos actores son diversas aun cuando comparten un mismo territorio. Como resultado de la implementación del neoliberalismo como política económica, la conflictividad contra el modelo se ha visto también reflejada en el surgimiento de movimientos socioterritoriales en tanto fuerzas que mantienen una constante disputa por lograr mayores niveles de gobernabilidad. Las características de estos movimientos han permitido la configuración de un proceso paulatino de reconocimiento que, en el caso específico de los pueblos y comunidades étnicas, ha devenido en un status jurídico respecto de sus derechos.

En el caso colombiano, la posición del campesinado ha sido radicalmente distinta, y no solamente de cara al Derecho sino también a la lógica de administración y definición de las políticas públicas del Estado. La invisibilidad del acervo cultural del campesinado en el departamento del Cauca y de su construcción histórica, ha conducido a una creencia entre la academia de que sus demandas se limitan al reclamo sobre la tierra, invisibilizando así sus dimensiones políticas y jurídicas, negando su carácter de actores sociales.

A partir del caso del Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega (PCPV), una organización campesina en el extremo sur del departamento del Cauca, se propone analizar cómo el reclamo por una participación decisoria en relación a las políticas públicas sobre el mundo rural se ha desarrollado en un escenario de profunda desconfianza en relación con la institucionalidad del Estado que, entre otros factores, ha incorporado la exigencia del reconocimiento del carácter del campesino como sujeto activo del desarrollo pensado desde el enfoque territorial y no como objeto instrumental del mismo.

En un primer momento se ubicarán como referentes teóricos las nociones de construcción de paz, el “giro territorial” y los movimientos socioterritoriales, para posteriormente pasar a señalar los rasgos de la planeación participativa como mecanismo de implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La problematización respecto del encaje de estos mecanismos en la realidad organizativa se abordará a partir de las características del Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega, en el departamento del Cauca.

## **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Cuáles son los problemas de encaje entre el diseño de planeación participativa establecido en el Acuerdo Final de Paz y sus normas de desarrollo en relación con la Reforma Rural Integral, teniendo como referente las características del Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega (PCPV), en tanto movimiento socioterritorial?

## PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

Los elementos de reflexión que se introducen en el presente artículo parten de un enfoque sociojurídico entendido como conjunto de supuestos epistemológicos e instrumentos metodológicos que se emplean para formular el derecho a partir de una construcción fáctica del mismo<sup>1</sup>.

Metodológicamente este trabajo tiene un enfoque cualitativo, involucrando por un lado análisis documental fundamentado en la revisión de la literatura de textos académicos, referentes jurídicos y de contexto, a propósito de la relación existente entre la planeación participativa, la democracia, los derechos y la construcción de paz, complementado dicho análisis con el estudio de caso a través de un trabajo de campo realizado con integrantes del Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega, Cauca (PCPV, en lo sucesivo), a través de entrevistas a profundidad y análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con actas, comunicados y documentos construidos por el PCPV en el marco de los procesos de planeación participativa dentro de su territorio.

El análisis del acumulado organizativo del PCPV en tanto movimiento socioterritorial se concentra en aspectos determinados como i) La experiencia organizativa en relación con la planeación participativa; ii) La reflexión respecto al cómo la experiencia del PCPV puede nutrir el planteamiento metodológico de los PDETS de cara a su apuesta de territorialización; y iii) Los problemas de encaje de este modelo de planeación.

De esta manera la investigación cualitativa aquí presentada pretende determinar cuáles son algunos de los problemas de encaje entre el diseño de planeación participativa establecido en el Acuerdo Final de Paz y sus normas de desarrollo en relación con la Reforma Rural Integral, en el contexto de las dinámicas organizativas presentes en determinados territorios. Este objetivo se afronta, por un lado, a partir de la discusión sobre qué significa la planeación participativa y la construcción de democracia en el contexto de la implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016

---

<sup>1</sup> GIRALDO ÁNGEL, Jaime. *Los Supuestos Teóricos de la Investigación Socio jurídica*. En: Diálogos de saberes. Universidad Libre. Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones socio jurídicas. Investigación en Ciencias Sociales y Derecho No 14, enero-marzo. Colombia: (2002).

entre el gobierno colombiano y la otrora guerrilla de las FARC-EP; y por otro lado, a través de la experiencia de la PCVP, mediante un proceso inductivo-interpretativo y crítico.

## 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1 Construcción de paz como decisión política: hacia la resolución de las causas estructurales de los conflictos

La evolución de la noción de construcción de paz se encuentra ligada a la conceptualización acerca de la paz, el conflicto y sus causas estructurantes. El tradicional imaginario que asemeja la paz a la ausencia de violencia directa, tiene su origen histórico en el imperio romano, en el que se denominó “*pax romana*” a un prolongado periodo de tiempo caracterizado por la estabilidad al interior de sus instituciones y un efecto disuasivo con probada eficiencia del poder militar respecto de las amenazas externas. En la década de los 60 del siglo XX, la irrupción de la investigación para la paz entendida como disciplina, desarrollaría en cabeza de académicos como Lederach y Galtung una amplificación de la noción de paz en relación con los conceptos de igualdad, justicia social y diálogo<sup>2</sup>.

Para estos autores, constituye un error metodológico el otorgar una calificación moral al conflicto, al pretender clasificarlo como positivo o negativo per se; asumen entonces que los conflictos existen en las sociedades en tanto para las personas y grupos sociales emergen intereses que pueden llegar a ser radicalmente divergentes, existen valores disímiles y se construyen metas diversas. En contraposición de la connotación de la “paz negativa” como ausencia de violencia surgiría la tesis de una “paz positiva” en tanto proceso complejo que implica el esfuerzo dirigido a la regulación o transformación de dichas incompatibilidades.

Desde la perspectiva de Jhon Paul Lederach, la construcción de paz como sistema holístico implica: “(..) *un concepto global que abarca, produce y sostiene toda la serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles. El término incluye, por lo tanto, una amplia gama de actividades y funciones que preceden y siguen los acuerdos formales de paz. Metafóricamente, la paz no se ve solamente como una fase en el tiempo o una condición; es un proceso social dinámico y como tal requiere un proceso de*

---

<sup>2</sup> GALTUNG, Johan. *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding, Peace, War and Defense: Essays in Peace Research, Vol. II.* Copenhagen: Christian Ejlers (1976). pp. 297-298.

*construcción, que conlleva inversión y materiales, diseño arquitectónico, coordinación del trabajo, colocación de los cimientos y trabajo de acabado, además de un mantenimiento continuo*".<sup>3</sup>

En la comprensión de la complejidad de los conflictos y en la consolidación de los enfoques de "abajo hacia arriba" o (*bottom up approaches*) serían fundamentales los aportes de Johan Galtung a través de la conceptualización de la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural. La violencia directa en relación con los conflictos que alcanzan su mayor expresión por medio de las agresiones llegando a la guerra; la violencia estructural reconocida por sus antecedentes en las estructuras económicas, políticas y sociales que se convierten en auténticos obstáculos para el desarrollo de las capacidades humanas: condiciones de desigualdad, pobreza, la carencia de acceso al sistema educativo, de salud; y la violencia cultural como la imposición de valores que se niegan a reconocer la diversidad cultural y que enarbola el uso de la violencia como mecanismo idóneo para la resolución de los conflictos<sup>4</sup>.

## **1.2 El giro territorial**

La reflexión sobre las dimensiones espaciales del poder se plantea sobre la base de la obra de Foucault, que sostiene que el espacio y el tipo de relaciones que se dan en él se encuentran inescindiblemente ligadas, si bien "*hay una historia que permanece sin escribir, la de los espacios – que es al mismo tiempo la de los poderes/saberes- desde las grandes estrategias de la geopolítica hasta las pequeñas tácticas del hábitat*"<sup>5</sup>. A este problema pretende dar respuesta el denominado "giro territorial".

En tanto fenómeno, el "giro territorial" (*spatial turn*) afecta cuando menos tres ámbitos: las ciencias sociales, las políticas de desarrollo y las reivindicaciones de los movimientos sociales latinoamericanos, y puede ser reconocido como el hito que permitió pensar y concretar un cambio en los lineamientos convencionales de

---

<sup>3</sup> LEDERACH, Jean Paul. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Bakeaz. (1998). p. 47.

<sup>4</sup> Para un abordaje de la evolución de la noción de construcción de la paz y de sociedad civil véase MESA, Manuela. *Sociedad civil y construcción de la paz: una agenda inconclusa*. Publicado en Pensamiento Propio No 28. España: (2008).

<sup>5</sup> TIRADO, Francisco Javier J. & MORA, Martín. *El Espacio y el poder: Michel Foucault y la crítica de la historia*. Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad Vol. IX. No. 25. (2002). pp. 11-36.

tenencia y administración de un territorio abriendo así la posibilidad para que unas minorías adquirieran capacidad de gobernabilidad.<sup>6</sup>

Para la caracterización de esta dinámica en el caso latinoamericano, el geógrafo Karl Offen<sup>7</sup> propone que los procesos de reconocimiento de la propiedad y cambios en las relaciones de control y autonomía sobre los territorios, especialmente en el caso de pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, puedan ser entendidos como un giro territorial, sin perder de vista que esto es sólo una parte del giro, que se da en contextos de convergencia de fuerzas, de luchas identitarias, y de reconocimiento de derechos políticos, económicos y culturales que se superponen con la suscripción de acuerdos internacionales en múltiples terrenos.<sup>8</sup>

Comprensiones desde la geografía política han referido el valor de aportar sentido a las relaciones que tienen lugar en el espacio en razón a la noción de territorio: “*es indispensable diferenciar lo que es el espacio, del territorio, ya que aparentemente es en este donde tienen lugar las relaciones sociales, tanto las acciones de territorialización como de desterritorialización. No se trata de un balance según la escala de sus acciones que nos ayude a comprender los tipos de movimientos en su proceso geográfico, sino que es en la relación transformadora del espacio en territorio*”<sup>9</sup>.

Como apuesta metodológica el “giro territorial” propone la comprensión de la noción del territorio como producto de las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales que se suceden en el contexto específico. Esta es precisamente la aproximación introducida por el Acuerdo Final de Paz a través del denominado “enfoque territorial” cuya transversalización encontramos como criterio para la implementación de las medidas pactadas en los diversos componentes del Acuerdo.

---

<sup>6</sup> CLAVIJO, Tulio Andrés. *Nuevas configuraciones territoriales: El caso de las comunidades negras en Colombia*. Mundo Siglo XXI. Revista del CIECAS-IPN ISSN 1870-2872. Núm. 38, Vol. XI. (2016). pp. 37-48.

<sup>7</sup> Para ampliar este debate véase: OFFEN, Karl. *The territorial turn: Making black territories in Pacific Colombia*. Journal of Latin American Geography 2, no. 1. University of Texas Press: (2003). pp. 43-73.

<sup>8</sup> HERRERA, Johanna. *Cifras, lugares y temporalidades para entender el giro territorial*. Serie, Memoria y Territorio, Observatorio de Territorios Étnicos. Bogotá: Universidad Javeriana. (2012).

<sup>9</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*. Bogotá: Universidad de los Andes. (1998).

Dentro de los elementos a destacar del enfoque territorial se encuentran: a) El reconocimiento de la variable espacial como fundamental para comprender las dinámicas regionales en lo social, económico, político y cultural; b) La multidimensionalidad, que no es más que internalizar las diferentes variables (ambiental, económica, social, cultural, política, las instituciones, entre otras) en el territorio; c) La diferenciación territorial en aspectos tales como el humano, socio-cultural o natural; d) La articulación. El territorio es una unidad amplia en aspectos socio-económicos, políticos, culturales; que se armonizan gracias al conjunto de reglas formales e informales existentes. Adicionalmente, estas unidades interactúan con otras unidades externas a ellas; e) La proximidad de los actores conlleva acciones colectivas y cooperativas ampliando la complejidad de las relaciones sociales así como la aproximación a la resolución de los problemas o dificultades.<sup>10</sup>

Así pues, el territorio se convierte en la unidad de referencia para concebir, desarrollar y poner en marcha las políticas públicas. Por tal razón, la participación democrática de los agentes que en él operan, en búsqueda de consensos calificados, es central.

### **1.3 Los movimientos socioterritoriales**

La intensiva explotación de recursos naturales se presenta como uno de los rasgos distintivos del modelo neoliberal en el contexto de América Latina y el Caribe. La correspondencia de este modelo con la destinación de los recursos a la exportación bajo el control del capital transnacional ha sido escenario ideal para la proliferación de conflictos, movimientos sociales y una serie de convergencias sociopolíticas en los niveles local, nacional y regional. Los recursos naturales reivindicados como bienes comunes han dado lugar a una creciente confrontación social en contra de los devastadores efectos ambientales, los fenómenos de despojo y el esquema de apropiación privada sobre los mismos.

Movimientos sociales de base territorial tanto en el mundo rural como también en el espacio urbano han emergido en el escenario latinoamericano constituyéndose en algunos casos, en relación a su identidad étnico-cultural (los movimientos indígenas),

---

<sup>10</sup> ESPITIA, Jorge. *El enfoque territorial y el Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Corporación Viva la Ciudadanía. Colombia: (2016).

en referencia a su carencia (los sin tierra, sin techo o sin trabajo) o en relación a su hábitat de vida compartido (por ejemplo los movimientos de pobladores). La emergencia de poderosos y arraigados movimientos indígenas y campesinos que alcanzan una significación e influencia nacional y regional así como desarrollan una capacidad de interpelación y articulación con sectores sociales urbanos en la confrontación con el régimen neoliberal, resulta el hecho más conocido de estas experiencias<sup>11</sup>.

Movimiento social y movimiento socioterritorial son un mismo sujeto colectivo o un grupo social que se organiza para desenvolver una determinada acción en defensa de sus intereses, en posibles enfrentamientos y conflictos, con el objetivo de transformación de una realidad. Por tanto, existen movimientos sociales desde una perspectiva sociológica y movimientos socioterritoriales o movimientos socioespaciales desde una perspectiva geográfica.

Según Manzano Fernández, los procesos socioterritoriales no se desligan de los elementos de transformación educativa, y la acción con un carácter cultural<sup>12</sup>. En el tejido de la formación de las culturas políticas se ponen en juego las relaciones de poder que se producen en las diferentes prácticas sociales, y más cuando éstas están enmarcadas dentro de una relación de dominación. En este sentido, las fuerzas en resistencia desarrollan enfrentamientos en diferentes aspectos, forjando formas de participación socioterritoriales, entre las cuales se encuentra la la lucha directa, pero también estrategias y acciones dentro de los marcos legales.

---

<sup>11</sup> SEOANE, José. *Movimientos Sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas*. Soc. estado. Vol.21, No.1. (2006). pp. 85-107.

<sup>12</sup> MANCANO FERNANDES, Bernardo. *“Territorio, teoría y política”*. En: LOZANO VELÁSQUEZ, Fabio. FERRO, Juan Guillermo (Editores). *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. (2009).

## **2. EL ACUERDO FINAL DE PAZ Y EL PARADIGMA DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DEL CAMPO COLOMBIANO**

### **2.1 El modelo de planeación participativa en la Reforma Rural Integral**

El Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y la otrora guerrilla de las FARC-EP, constituye un logro histórico para el país. El resultado de la negociación como mecanismo para poner fin a la confrontación entre dos fuerzas que se mantuvieron enfrentadas durante más de 50 años, se vería representado en la ostensible disminución del impacto de la guerra en los territorios en los que el rigor del conflicto alcanzó sus mayores y más terribles dimensiones.

El silenciamiento de los fusiles traería consigo también la oportunidad de develar que las fuertes disputas por el control de esos territorios están revestidas de una significativa complejidad al encontrarse vinculadas con factores económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales, que determinan el conjunto de relaciones que tienen lugar especialmente en la Colombia rural. Esta situación, prevista desde el inicio de las conversaciones en La Habana, habría de tener un destacado primer lugar en de la agenda de negociación.

Así, el esquema definido para abordar la discusión sobre el punto 1 (inicialmente denominado Desarrollo Agrario Integral) que se fijó como propósito la estructuración de una política que permitiera transformar las condiciones que habían facilitado la continuación del conflicto, contempló cuatro etapas referidas a i) la definición de los medios e instrumentos de intervención, ii) acordar las modificaciones de orden jurídico e institucional necesarias para asegurar la eficacia de dichos medios o instrumentos, iii) definir el universo de beneficiarios y los criterios de priorización territorial y iv) acordar los mecanismos de implementación<sup>13</sup>.

Después de 6 meses de iniciadas las negociaciones, el 26 de mayo de 2013, de manera conjunta las partes en la Mesa anunciaron el logro de un acuerdo sobre el

---

<sup>13</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. *Tomo II. Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del Punto I*. Bogotá: (2018), pp. 144 – 145.

punto 1 “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”; sin embargo, lo pactado en principio fue objeto de modificaciones posteriores como consecuencia de los resultados del plebiscito en el que la aprobación integral del texto no logró obtener una votación mayoritaria.

Una vez finalizados los diálogos con los representantes de los sectores políticos que impulsaron el NO en el plebiscito, y habiendo sido introducidos ajustes considerados necesarios, la Reforma Rural Integral se ubicaría dentro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, como la base para la transformación estructural del campo al pretender la creación de condiciones para el bienestar de la población rural como contribución al logro de la paz estable y duradera. La RRI contempló una serie de instrumentos destinados a estructurar una política pública especial para el campo, que comprende el acceso a tierras, la conformación de un fondo de tierras con 3 millones de hectáreas, la formalización de al menos 7 millones de hectáreas de propiedad rural, la creación de una jurisdicción agraria, la formación y actualización del catastro y el predial rural, el diseño e implementación de planes nacionales sectoriales, el cierre de la frontera agrícola, el impulso a la constitución de Zonas de Reserva Campesina y la ordenación productiva y ambiental del territorio<sup>14</sup>.

El propósito de la promoción de la integración regional, la erradicación de la pobreza, la disminución de las crecientes brechas de desigualdad, el acceso a una oferta adecuada de bienes y servicios y el goce efectivo de derechos dirigido particularmente a los habitantes rurales, está atravesado por el paradigma de la planeación participativa. Así, el Acuerdo concibe la participación en tanto principio rector, método de implementación y mecanismo de control y seguimiento de los planes y programas que integran la Reforma Rural Integral: *“la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades —hombres y mujeres—, que es además garantía*

---

<sup>14</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Bogotá: (2018). pp. 10 – 34.

*de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes*<sup>15</sup>.

El enfoque participativo puede ser ubicado en forma de instancias, de criterios para la elaboración de los planes tanto sectoriales como respecto de necesidades específicas de la política rural, como dispositivo de articulación o bien como medida específica inserta dentro de otros mecanismos:

<b>INCLUSIÓN DEL MODELO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN LA REFORMA RURAL INTEGRAL</b>			
<b>No</b>	<b>TIPO</b>	<b>PLAN/INSTANCIA/MECANISMO DE ARTICULACIÓN</b>	<b>CORRESPONDENCIA</b>
1	Plan	Planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental, para efectuar la sustracción de tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras, formulados con participación de las comunidades	Subpunto 1.1.1.
2	Plan	Plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral, cuyos beneficiarios serán seleccionadas por la autoridad administrativa competente, con la participación de las comunidades locales	Subpunto 1.1.3
3	Plan	Plan de Formalización Masiva de la mediana y pequeña propiedad rural garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones	Subpunto 1.1.5
4	Medida	Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria, con el fin de promover la regularización de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos	Subpunto 1.1.8

<sup>15</sup> *Ibíd.*

5	Instancia	Instancia de Alto Nivel encargada de formular lineamientos de la planeación indicativa del uso de la tierra	Subpunto 1.1.8
6	Medida	Mecanismos de concertación y diálogo social para la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio.	Subpunto 1.1.8
7	Medida	Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural con la garantía de una amplia y efectiva participación, especialmente en los asuntos de orden catastral, que tengan que ver con comunidades rurales	Subpunto 1.1.9
8	Plan	Plan de Zonificación Ambiental	Subpunto 1.1.10
9	Medida	Zonas de Reserva Campesina	Subpunto 1.1.10
10	Programa	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	
11	Plan	Planes de acción para la transformación regional (PATR)	Subpunto 1.2.3, 1.2.4,
12	Plan	Plan Nacional de Vías Terciarias	Subpunto 1.3.1.1
13	Plan	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía familiar, campesina y comunitaria	Subpunto 1.3.1.2
14	Plan	Plan Nacional de Salud Rural	Subpunto 1.3.2.1
15	Plan	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural	Subpunto 1.3.2.3
16	Plan	Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	Subpunto 1.3.3.1
17	Articulación	Sistema de Seguimiento y Evaluación Participativo y Comunitario al Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación	Subpunto 1.3.3.2
18	Articulación	Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación de la Población Rural	Subpunto 1.3.4.

FUENTE: Elaboración propia con base en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En tanto método de implementación de la monumental tarea de saldar la deuda con el campo colombiano, se definieron los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), concebidos como instrumentos para la planeación participativa

cuyo centro de acción se ubica en las comunidades de los territorios rurales. Los PDET como ventana de oportunidad para la superación de las conflictividades territoriales, suponen el reconocimiento de las características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas, así como de las necesidades diferenciadas de sus habitantes en razón de su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad, para a partir de ello definir y priorizar la inversión de recursos por parte del Estado.

El objetivo de los PDET orientado a la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y el relacionamiento equitativo del campo y la ciudad, busca asegurar:

- El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales—niños y niñas, hombres y mujeres— haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto;
- La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza;
- El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica;
- El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo;

- El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo<sup>16</sup>;

Los pilares para la estructuración de los programas se sustentan en 8 componentes: 1) Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo; 2) Infraestructura y Adecuación de Tierras; 3) Salud Rural; 4) Educación Rural y Primera Infancia Rural; 5) Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural; 6) Reactivación Económica y Producción Agropecuaria; 7) Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación; y 8) Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz.

Pese a que se plantea que la transformación estructural conlleva el propósito de alcanzar la totalidad de territorios rurales con fines de priorización en la destinación de recursos de inversión y de implementación de los planes nacionales, se establecen unos criterios que se refieren a los niveles de pobreza extrema y necesidades insatisfechas, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión y la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

En relación con el marco normativo de los PDET, encontramos que mediante la expedición del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016<sup>17</sup> que adicionó cuatro artículos transitorios a la Constitución Política, se creó el procedimiento legislativo especial para la paz y se estableció un periodo de 180 días para el ejercicio de las facultades presidenciales en función del propósito específico de facilitar el proceso de expedición de instrumentos jurídicos que aseguraran el cumplimiento de lo acordado. Así, la reglamentación de los Programas de Desarrollos con Enfoque Territorial se efectuó a través del Decreto Ley 893 de 2017 que pasó a establecer el

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 21.

<sup>17</sup> El Acto Legislativo 01 de 2016 establece adicionalmente i) la obligación para el Gobierno Nacional durante un término de 20 años de incluir en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado; y ii) la naturaleza del Acuerdo Final otorgando para ello la categoría de Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los 4 convenios de Ginebra y en consecuencia formar parte en estricto sentido del bloque de constitucionalidad y por tanto, considerado parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y leyes relativas al proceso de implementación.

objeto, finalidad, cobertura geográfica, criterios de implementación, coordinación, seguimiento, evaluación, financiación y particularidades de los PDETS que involucraran territorios con presencia de pueblos y comunidades étnicas.

Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto Ley 2096 de 2016.

Teniendo en cuenta que los PDET serán los vehículos para la implementación de la RRI, el Plan Marco de Implementación elaborado por el Gobierno de Colombia, y discutido y aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), en cumplimiento de las disposiciones del Punto 6.1.1 del Acuerdo Final, concebido como un instrumento de planeación<sup>18</sup> que orientará las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo durante los próximos 15 años, y facilitará su seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas para este fin, y que funge además como el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos Planes Nacionales de Desarrollo, incorporó 69 indicadores de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral para el seguimiento en los municipios PDET.

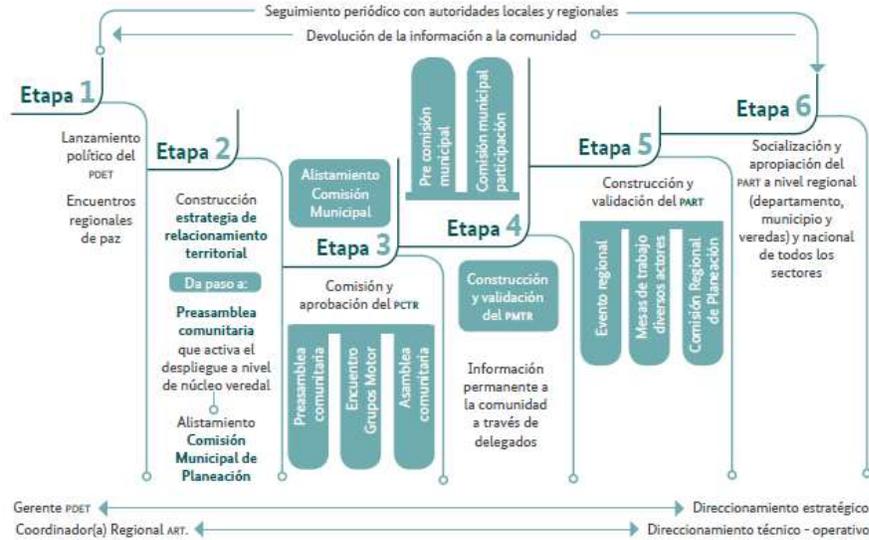
## **2.2 La participación prevista para la formulación de los PDET**

Como instrumento para garantizar la amplia participación de los habitantes rurales en la elaboración de los PDET, se estableció la concertación entre las autoridades locales y comunidades con el fin de estructurar los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que partiendo de un diagnóstico objetivo (que contemple las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes) defina metas claras y precisas en relación con el proceso de transformación estructural de las condiciones de vida y de producción.

---

<sup>18</sup> ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016. *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.*

La ART<sup>19</sup>, diseñó una ruta que contempla seis etapas para la puesta en marcha de 16 PDET que comprenden un total de 170 municipios priorizados y que tendrán una vigencia de diez años:



FUENTE: Agencia de Renovación del Territorio. “Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): Una agenda de transformación y renovación del territorio: Documento técnico (versión de trabajo del 7.06.2017).

Este no es un proceso estrictamente lineal, pero llegar a la consolidación del PATR requiere de un proceso lógico y ordenado desde el territorio, un proceso que marque la pauta para conseguir de una manera sistemática el resultado final, lo cual implica una ruta que articule los diversos niveles territoriales<sup>20</sup>.

El reto más significativo de cara a la estructuración de los PDET se presenta en relación a su imperativa necesidad de alcanzar una nueva forma de garantizar la participación. Lograr transformaciones sostenibles en los territorios es una tarea compleja que requiere de apertura (a lo nuevo, a lo desconocido, a posiciones

<sup>19</sup> El Decreto 2366 de 2015 crea la Agencia para la Renovación del Territorio y establece como su objeto el “coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país”. Entre sus funciones se encuentran: liderar el proceso de coordinación inter e intra sectorial para desarrollar la estrategia de intervención, implementar espacios de participación para la formulación de planes y proyectos de intervención, formular e implementar un plan general de renovación territorial, entre otros.

<sup>20</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO. *El diálogo en los núcleos veredales. Caja de herramientas metodológicas para facilitadores(as) de diálogo en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Colombia: s.d.

divergentes), de aprecio por la diversidad (para cimentar la creatividad) y de nuevas formas de pensar, hacer y sentir (para desarrollar y fortalecer las capacidades para la paz y la convivencia)<sup>21</sup>.

Para ello la metodología PDET adopta, junto con la acción sin daño y la perspectiva diferencial<sup>22</sup>, el enfoque apreciativo en busca de la estructuración de espacios de diálogo que cuenten con multiplicidad de actores pero que logren relacionarse en una lógica de discusiones cuyo fin último no sea el de vencer argumentativamente a otro “ganar”, sino de construir relaciones horizontales en las que el propósito común sea el de lograr consensos en una suerte de “gana-gana” entre los diversos actores presentes en el territorio.

El enfoque apreciativo supone fundamentalmente partir del reconocimiento de los recursos existentes y las potencialidades de las comunidades y el contexto, en pro de la transformación. Se trata de rescatar lo que está bien y, a partir de ello, construir diferentes realidades, crear e innovar. Por el contrario, el enfoque tradicional busca resolver problemas sobre lo que está mal. En el enfoque apreciativo no se trata de desconocer lo negativo, sino de colocar el foco en mejorar para construir futuros más positivos e innovadores. Por lo tanto, en la propuesta metodológica, se parte de reconocer las potencialidades de las comunidades y a partir de allí soñar con el cambio (visión a diez años) e identificar propuestas de caminos para llegar a él (iniciativas)<sup>23</sup>.

Para la construcción participativa de los PATR como instrumentos de materialización de los PDETS se deberán tener en cuenta los procesos e instancias de planeación participativa del territorio. En la base de este proceso se encuentra el diálogo comunitario en núcleos veredales, el cual se da a través de un momento inicial en

---

<sup>21</sup> *Ibíd*

<sup>22</sup> Como *acción sin daño* se entiende la obligatoriedad de realizar una lectura de conectores, divisores y riesgos del contexto a la luz del proceso de formulación PDET, que una vez analizadas permitan adoptar medidas pertinentes para potenciar lo positivo, mitigar y evitar los efectos negativos, y por *enfoque diferencial* el de asegurar la convocatoria y la participación de diferentes poblaciones en el proceso teniendo en cuenta (género, edad, diversidad étnica, nivel de organización, etc.); y facilitar la expresión de los diversos intereses de los grupos poblacionales en los espacios de diálogo.

<sup>23</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO. *El diálogo en los núcleos veredales. Caja de herramientas metodológicas para facilitadores(as) de diálogo en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Colombia: s.d.

núcleos (preasambleas), y de un encuentro de las personas delegadas de núcleos veredales denominado encuentro de Grupos Motor. En este encuentro se obtiene un Pacto Comunitario para la Transformación Regional Integrado (PCTR), que luego se presenta y valida con la comunidad en Asambleas de Núcleos Veredales. Por su parte, en el nivel municipal, con la participación tanto de la comunidad (delegados de Grupos Motor) como de la institucionalidad y de otros actores clave del nivel municipal (iglesias, sector privado, academia, gremios, organizaciones sociales, instancias de participación, etc.), se realizarán subcomisiones temáticas y una comisión orientada a obtener un Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR).

En el nivel subregional se realiza un proceso similar que busca consolidar el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). Desde el primer momento, la participación comunitaria es central y se mantiene para todo el proceso. Al pasar de un nivel a otro se cuenta con la participación de una delegación que ha transitado ya desde los diferentes niveles. Del nivel veredal participan, en las subcomisiones temáticas y en la comisión municipal, cuatro personas delegadas de cada núcleo. Luego participarán también en el nivel subregional garantizando la diversidad de las poblaciones que habitan en el territorio.

Esta articulación entre la formulación de los Planes Nacionales de la RRI y los PDET, pretendía dar paso a unos órdenes territoriales que circunscritos en una política nacional, permitieran viabilizar las medidas de acceso a tierra y ordenamiento social de la propiedad rural.

Pese a ello, a tres años de firmado el Acuerdo Final de Paz, las acciones dirigidas a la implementación no han posibilitado la articulación entre los diversos instrumentos de planeación concebidos en el Acuerdo como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, los planes de reparación colectiva, entre otros, para garantizar aquella pretendida integralidad. Cabe recordar que el fin último de esta integralidad era potenciar nuevas realidades regionales en torno a verdaderos sistemas territoriales que estructurados en torno a enlaces de carácter productivo, ambiental, de infraestructura, de planeación y hasta de participación a la luz de las

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que pudieran recrear progresivamente condiciones para avanzar en una estructura territorial más equitativa.

Lo anterior ha significado que el avance de los PDET no se corresponda con los diseños de los Planes Nacionales de la RRI<sup>24</sup> como tampoco con las medidas de acceso y de ordenamiento social de la propiedad. Adicionalmente, todo lo anterior se ve empañado por el desmedido retardo en la implementación de los mecanismos de resolución de conflictos por la tierra. En consecuencia, si no se avanza en la superación de los conflictos que en gran medida explican las condiciones actuales del mundo rural, es posible una profundización, reproducción o agudización de inequidades rurales en desmedro del propósito del Acuerdo Final de Paz.

---

<sup>24</sup> A tres años de inicio del proceso de implementación, de los 16 planes propuestos se puede afirmar que han sido aprobados plenamente tres de ellos:

- *Plan Nacional de Electrificación Rural*: mediante el Decreto 894 del 2017 se le asigna al Ministerio de Minas la elaboración de un plan de electrificación rural para zonas no interconectadas cada dos años. El plan es acogido por la Resolución 40809 de agosto del 2018.
- *Plan Nacional de Vías para la Integración Regional*: expedido bajo la Resolución 3260 de agosto 2018 del Ministerio del Transporte.
- *Plan Nacional de Conectividad Rural*: Resolución 1722 de 2019.

### 3. LOS PROBLEMAS DE ENCAJE DEL MODELO PARTICIPATIVO DE LOS PDET: Una cuestión más allá del diseño

#### 3.1 El caso del Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega

En el suroccidente colombiano, en el departamento del Cauca, se ubica el municipio de La Vega, en el corazón del macizo colombiano, conocido también como la estrella fluvial de Colombia, al ser cuna del nacimiento de los ríos Magdalena, Cauca, Patía, Putumayo y Caquetá. El Macizo es un área ambiental estratégica en razón a su convergencia orográfica, la riqueza ecosistémica y su tipo de suelo que generan condiciones especiales para el favorecimiento de la regulación hídrica y el mantenimiento de una alta riqueza biológica, paisajística y cultural<sup>25</sup>.

Allí surge en el año 1987 el Proceso Campesino y Popular del municipio de La Vega (PCPV) alrededor de la intención de configurar una confluencia organizativa sobre la base de la participación comunitaria orientada a construir mecanismos para incidir desde las comunidades en las instituciones, teniendo como objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Esta organización está integrada por campesinos de los diferentes corregimientos del municipio de La Vega, quienes alternan su trabajo cotidiano en el Tul o huerta, el cultivo y molienda de caña, la cosecha y venta de café y/o la cría de ganado vacuno, con la asistencia a reuniones y desarrollo de proyectos que se gestan en el PCVP. Para ellos, el Proceso es su segunda familia, espacio donde se han formado y al que han entregado “*días y noches, sudores y lágrimas*”. Pertenecer al Proceso implica para ellos un compromiso que trasciende el mero deber, encarnando un vínculo afectivo importante. A través del PCPV buscan “*trabajar con la gente y no para la gente*”, por lo que sus posiciones llegan a ser socializadas en los espacios comunitarios que las atañen y sus acciones llegan a lograrse con el apoyo de la mayoría de los miembros de la comunidad. Es por esto que, aun cuando las

---

<sup>25</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3915. *Lineamientos de política y estrategias para el desarrollo regional sostenible del macizo colombiano*. Colombia: (2018).

posiciones son diversas, la mayoría de los pobladores de la Vega reconocen y apoyan el trabajo del Proceso<sup>26</sup>.

#### a) *Contexto histórico*

Los antecedentes del PCPV en voz sus integrantes, recogen las experiencias de movilizaciones sociales que se iniciarían tempranamente a finales de los años 60. Los escenarios de confrontación entre campesinos y grandes empresas como Bavaria que adquirió tierras para la siembra de cebada en las estribaciones del cerro Punturco o contra Cartón Colombia por la explotación extensiva de los bosques de páramo, serían las primeras puntadas hacia una conciencia territorial<sup>27</sup>.

La década de los años 80 del siglo XX estaría signada por la incursión de los actores armados en el narcotráfico como método eficiente para su financiación. Sobre la base de un proceso de acumulación que incrementaría los niveles de concentración de la tierra, las zonas cálidas serían empleadas para el cultivo de coca y marihuana, mientras en las zonas frías predominaría el cultivo de amapola, que requiere espacios húmedos y fríos como los nacimientos de agua y la franja de bosques de niebla que protege a los páramos.

Para finales de los años 80 las Juntas de Acción Comunal empezaron a adquirir un importante papel como espacios de deliberación comunitaria. Siete Juntas de Acción comunal en el corregimiento de San Miguel empiezan a articularse frente a problemáticas comunes, los espacios se hacen cada vez más amplios hasta que estuvieron cualificadas cuarenta y siete juntas. En ese momento, *“la misma gente planteó que se construyera la asociación de juntas y se asumió como una estrategia para avanzar en el proceso organizativo de las comunidades y se materializó eso fue en el 91, en Altamira, allí se conformó la Asociación Municipal de Juntas (ASOCOMUNAL)”*<sup>28</sup>

Esa dinámica organizativa empezaría a florecer en medio del recrudescimiento de la violencia en la región. La “Masacre de los Uvos”, como fue conocido el desafortunado

---

<sup>26</sup> LOMANTO, Valentina. *Manos a la obra: Resistencia campesina desde el teatro popular. El caso del Proceso Campesino y Popular La Vega, Cauca*. Bogotá: Universidad de Los Andes. (2016).

<sup>27</sup> Notas de campo. Entrevista a Pastor Vargas. 2018.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

suceso en el que 17 campesinos resultaron asesinados y en el que más tarde se probaría la responsabilidad de militares adscritos al Batallón de Infantería N° 7, “José Hilario López” del Ejército Nacional, provocó protestas y reclamos de las comunidades organizadas. *“El objeto del operativo fue amedrentar a los campesinos e impedir la movilización que se estaba organizando y que de todos modos tuvo lugar meses después: Los campesinos bloquearon la vía Panamericana durante 10 días y obligaron al gobierno de Gaviria a concertar soluciones sobre vías, educación, salud, y a diseñar programas alternativos al cultivo de coca. El respeto a la vida — en referencia a la masacre de Los Uvos — encabezó las demandas”*<sup>29</sup>.

En su primera etapa, el PCPV, aún en la figura de Movimiento Cívico, tendría un fugaz paso por el escenario político electoral entre los años 1992 y 1995. Fueron tres intentos de la ASOCOMUNAL, a través del Movimiento Comunal, de ganar por vía electoral “poder para el pueblo” mediante la alcaldía y concejo municipal. Sin embargo, aunque en la etapa en la que efectivamente se llegó a la Administración se alcanzaron logros importantes en materia de participación de las comunidades en la toma de decisiones, con ejercicios puntuales como los presupuestos participativos, el balance organizativo en su momento arrojaría que esta no era la vía.

#### *b) Las apuestas organizativas hacia la territorialización*

Los integrantes del proceso reconocen que en la construcción de propuestas que logren transformar las realidades presentes en el territorio, desde su experiencia organizativa resulta fundamental consolidar la participación directa y decisoria de las comunidades. Esa participación que se promovió desde espacios asamblearios por veredas, partió de un ejercicio de diagnóstico que incluyó las aspiraciones de los habitantes del municipio. Con esta metodología adelantaron en el año 1990 un primer acercamiento a la formulación de una suerte de “Plan de Desarrollo”, antes de que dicho instrumento de planeación fuera incorporado a la normatividad. *“Ese “plan” era el qué queremos para la vida nuestra como territorios. De ahí surgían ciertas preguntas: ¿Cómo se imagina usted la comunidad dentro de 20 años?, por ejemplo.*

---

<sup>29</sup> MOLANO B, Alfredo. *El trasfondo del conflicto en el Cauca. El Macizo Colombiano. Viaje a la mayor fuente hídrica del país, amenazada por la guerra y por los intereses de multinacionales mineras.* Colombia: El Espectador. (2011).

*Y con base en eso, ¿qué necesidades se tienen?, qué necesidades son, digámoslo así, resolviendo esa necesidad se resuelven otras. ¿Cuáles son causas y cuáles son efectos? Lo que después se llamaron árboles de problemas, ósea un análisis lógico de la situación y de los desencadenantes de las problemáticas dentro de un territorio*<sup>30</sup>.

La exigencia de que se reconozca y valide su participación directa como campesinos se ha desarrollado desde dos estrategias diferenciadas dentro de lo que algunos autores designan como acción colectiva, en el sentido de nuevas formas de movilización que no se limitan a la controversia y conflictividad de los sistemas normativos y de las relaciones sociales, sino que, más bien, instaura renovados marcos de significación sobre distintas problemáticas, donde la justicia y la libertad son los referentes de sentido para crear normas y criterios de legitimación de los sistemas democráticos<sup>31</sup>.

Estas dos esferas de la exigibilidad del derecho a la participación involucran: I. Dinámicas de movilización social de orden confrontativo hacia la institucionalidad; y II. El desarrollo de ejercicios de construcciones alternas a la institucionalidad pero que buscan incidir en ella. *“Nosotros hemos llegado a pelear, por la participación directa y decisoria de las comunidades ¿Cómo? Por medios de forma fáctica a través de acciones de hecho como tautológicamente nos hemos acostumbrado a nombrar eso: movilizaciones, bloqueos; pero también por acciones digamos más de ruta institucional, aunque la protesta pues sabemos que es un derecho constitucional, no estamos haciendo nada ilegal, pero digamos son cosas que entran a confrontar directamente la institucionalidad”*.<sup>32</sup>

Las ideas fuerza que signan la acción del PCPV están recogidas en el Plan Ambiental Agropecuario y de Salud Aurora. La elaboración de este documento sería fruto de un

---

<sup>30</sup> Notas de campo. Entrevista a Óscar Gerardo Salazar Muñoz dirigente del PCPV. (2018).

<sup>31</sup> Para Delgado, de esta nueva dinámica es que se requiere de la intervención de actores colectivos que se consideraban situados por fuera de la esfera política, con lo cual se amplía el universo de los discursos políticos agenciados desde distintos actores, y se enriquece la cultura política pública con marcos de interpretación que confieren sentido a la participación ciudadana en las renovadas formas de acción colectiva. Véase DELGADO, Ricardo. *Análisis de los marcos de acción colectiva en organizaciones sociales de mujeres jóvenes y trabajadoras*. Manizales: Universidad de Manizales. (2005).

<sup>32</sup> Notas de campo. Entrevista a Óscar Gerardo Salazar Muñoz dirigente del PCPV. (2018).

largo proceso de discusión para el que se implementó una metodología participativa significativamente similar a la que prevé el Acuerdo Final de Paz para los PDET. La deliberación por veredas y posteriormente por unidades corregimentales hasta alcanzar el nivel municipal, dio luz al plan bajo la premisa de *“Darle voz a las ideas rectoras de nuestra política popular, es condición para construir nuestro destino”*<sup>33</sup>.

A través del Plan Aurora, el quehacer del proceso se orienta alrededor de 3 ejes: 1. Económico-productivo; 2. Ambiental; 3. Administrativo, comunitario y cultural, y su desarrollo se prevé a través de programas y proyectos específicos. La minería que para el macizo colombiano busca destinar al menos 26.000 hectáreas<sup>34</sup> a un solo proyecto (Dominical, de la multinacional Continental Gold) es identificada en el documento como una *“amenaza a la política de desarrollo agrícola Integral”* que: (i) Es promovido por una política de Estado que cifra el desarrollo en la “locomotora mineroenergética”; (ii) amenaza la fertilidad de los suelos; (iii) destruye la biodiversidad de los territorios ancestrales; (iv) despoja y desarraiga poblaciones y con ella su cultura; (v) lesiona la capacidad exportadora, el crecimiento de la industria y la agricultura y multiplica el desempleo y la precarización del empleo, toda vez que genera una abundancia de divisas y conduce a la revaluación de la moneda nacional, y (vi) genera fragmentación, destrucción y empobrecimiento a mediano y largo plazo en comunidades vecinas a las zonas de explotación minera<sup>35</sup>.

Mancano Fernández sostiene que el movimiento socioterritorial se caracteriza por su relación estrecha con el territorio, su capacidad de dinamizar procesos de territorialización dando paso al surgimiento de nuevos territorios, la lucha y control por el territorio que los pone en escenarios de disputa con otros actores<sup>36</sup>. En este sentido, la transición de las acciones colectivas a la configuración de un movimiento social y la apuesta política por transformar las condiciones de las comunidades a partir de la lucha por el territorio, permite ubicar al PCPV como un movimiento

---

<sup>33</sup> PROCESO CAMPESINO Y POPULAR DEL MUNICIPIO DE LA VEGA. *Plan Ambiental Agropecuario y de Salud Aurora*. (2019).

<sup>34</sup> W RADIO. *CAUCA: comunidades rechazan minería en el macizo colombiano*. Colombia: (2017)

<sup>35</sup> PROCESO CAMPESINO Y POPULAR DEL MUNICIPIO DE LA VEGA. *Plan Ambiental Agropecuario y de Salud Aurora*. (2019). p.8.

<sup>36</sup> MANCANO FERNANDES, Bernardo. *“Territorio, teoría y política”*. En: LOZANO VELÁSQUEZ, Fabio. FERRO, Juan Guillermo (Editores). *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. (2009).

socioterritorial, que define el territorio no como un espacio donde se desarrollan las reivindicaciones, sino como el objetivo central de construcción y reproducción de relaciones sociales que proyectan y organizan territorialmente la región y se materializan en las particularidades de los contextos locales.

Esta construcción de “lo propio”, a la que el PCPV denomina “política popular”, emerge a partir de una crítica profunda respecto del resultado de las dinámicas participativas tradicionalmente impulsadas por las instituciones del Estado. Así, relacionan su papel de cara a estos escenarios con una necesaria disputa por ser reconocidos como sujetos activos en la formulación de las políticas públicas que les atañen: *“el Estado no procura políticas públicas que contemplen y reconozcan la posición diferenciada del campesinado en el escenario nacional, ni se presten a escuchar las necesidades específicas del contexto local, por lo que el diseño de políticas propias no es solo una necesidad sino una oportunidad para la gobernanza que resta en manos de las comunidades”*<sup>37</sup>.

En ese marco el PCPV ha identificado desde su visión que, para el campesino, no basta con que se garantice su participación en la construcción de una política pública, sino que, como consecuencia de una notoria desconfianza hacia la institucionalidad, para que los ejercicios de carácter participativo que buscan la construcción de la política pública sean considerados legítimos, la política pública que se pretenda elaborar debe responder en su necesidad de formulación inicial a los intereses propios de la colectividad campesina, esto en razón a un temor de terminar insertos en dinámicas participativas que den soporte a líneas de desarrollo que no son compartidas por ellos desde su apuesta política respecto de la territorialidad<sup>38</sup>: *“En la ruta de políticas públicas que en el caso nuestro lo decimos de manera jocosa ‘el que no sabe para dónde va cualquier bus le sirve’ entonces qué es lo primero: antes de plantear la política pública, es plantear la política nuestra, la política comunitaria, la política popular, porque la política pública depende de la capacidad de incidencia*

---

<sup>37</sup> Notas de campo. Entrevista a Óscar Gerardo Salazar Muñoz dirigente del PCPV. (2019)

<sup>38</sup> Por “territorialidad campesina” hemos de retomar la noción de un proyecto desde la vida campesina, que propugna por defender los modos de vida del campesinado, su cultura, su economía y, sobre todo, la defensa de los bienes comunes necesarios para la reproducción de la vida familiar y colectiva. Introducida por MANTILLA, Alejandro en *La paz y la eco-territorialidad campesina. Tensiones, dilemas y oportunidades*. Documento online disponible en: <http://www.semillas.org.co/es/la-paz-y-la-eco-territorialidad-campesina>. Consultado el 8-11-19.

*que se tenga en la institucionalidad; entonces a veces se cree que la política pública es para el bien común y no necesariamente, porque si es una política privada (que beneficia intereses privados) que se convierte en política pública, pues esa política pública es para el bien privado. Ejemplo el tema de las semillas: mil ejemplos de cómo, más en un modelo neoliberal, la política pública obedece a unos intereses privados. En el caso nuestro entonces qué decíamos: sin reconocimiento de nuestros derechos como campesinos necesitamos construir una política popular para poder incidir en una política pública, necesitamos saber para dónde queremos ir para después ir a negociar eso con la institucionalidad”<sup>39</sup>.*

Sobre este aspecto específico, el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, se han centrado muchos de los esfuerzos organizativos del PCPV, en tanto parten de un diagnóstico que refleja que la normatividad nacional ha ubicado a las comunidades campesinas en una condición de asimetría evidente en relación con el reconocimiento de sus derechos respecto de los demás sujetos considerados rurales.

Así, en los términos establecidos por el artículo 64 de la Constitución de 1991<sup>40</sup>, el campesinado aparece clasificado en su calidad de beneficiario de algunos servicios cuya satisfacción deberá ser promovida por el Estado en la equiparación con la categoría de “trabajadores agrarios”. A partir de allí se han soportado tesis como la de que sostiene Héctor Mondragón, referida a la marginación de este grupo poblacional del conjunto de la sociedad, que es en su criterio evidencia una tendencia a relegar al campesinado, ocultar su importancia social y económica, así como su organización autónoma y sus derechos colectivos, lo que ha implicado impedir su

---

<sup>39</sup> *Ibíd*

<sup>40</sup> El artículo 64 de la Constitución Política de 1991 estableció que: *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*

El artículo 65 por su parte consagró una especial protección del Estado relativa a la producción de alimentos otorgando: *“...prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”*

presencia política y la vigencia de sus derechos en la escena nacional; situación que otros autores han caracterizado como una desvalorización del sujeto social que implica una falla de reconocimiento de la ciudadanía plena, es decir, un déficit de ciudadanía<sup>41</sup>.

*“...Los campesinos somos lo que no podrá decir jamás el Ministro que habla. Por eso se ha declarado perturbado el "orden público": porque el orden del Estado se percibe amenazado:*

*¿Somos los campesinos el "enemigo interno"?*

*La miseria es buena siempre que se mantenga dentro del orden, aislada y en silencio. Los pobres del campo, reunidos, somos considerados peligrosos e ignorantes. Por eso reclaman nuestra vocería y nuestra representación, o pretenden imponérsela”.* (Extracto del último volante que circuló durante la movilización del Suroccidente colombiano en el año 1999)

Para los campesinos organizados al interior del PCPV es fundamental mantener vigente dentro de la disputa jurídico política la necesidad de avanzar en su reconocimiento como sujetos activos con capacidad de pensar una noción propia de desarrollo territorial de conformidad con sus necesidades y aspiraciones colectivas. Esta decisión se evidencia en su activa participación en el impulso de iniciativas como la acción de tutela con la que aproximadamente 1700 campesinos de la Mesa Campesina Cauca pidieron a los jueces reconocer su situación de vulnerabilidad y la necesidad de ser tenidos en cuenta como sujetos de especial protección constitucional, dentro de las medidas diferenciadas en la política pública para el campo.

Como resultado de ese proceso de exigibilidad se constituyó una mesa técnica que estuvo conformada por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, la Agencia Nacional de Tierras y presidido por el Instituto Colombiano de Antropología

---

<sup>41</sup> MONDRAGÓN, H.; QUESADA, C.; OLAYA, C.; Sánchez, L. F. & LABRADOR, J. Citados por ORDOÑEZ, F. en *Constitución política y campesinado. A propósito de los 25 años de la Carta del 91*. Documento online, disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/179100>. Consultado el 11-06-19

e Historia. Del trabajo adelantado en la mesa surgiría la necesidad de contar con un documento técnico que aportara al esclarecimiento teórico del concepto de “campesino”.

Así mismo, el fallo de la acción de tutela incoada por los campesinos, provocaría un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, que especificó que los artículos 64 y 65 de la Carta Política, e incluso el Decreto Ley 902 de 2017, reconocen al campesinado colombiano como un grupo de especial protección y, por ende, como beneficiario de las distintas acciones de discriminación positiva encaminadas a garantizar el axioma de igualdad material al que tiene derecho ese sector de la población<sup>42</sup>.

El PCPV ha tenido un papel preponderante en la negociación de escenarios de movilización como la Minga Social del Suroccidente a principios del año 2019 que mantuvo un bloqueo sobre la vía panamericana a la altura del departamento del Cauca que se prolongó por un total de 27 días (entre el 10 de marzo y el 6 de abril). Como eje articulador de la participación de los campesinos estuvo la exigencia de la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de la obligación estatal de elaborar participativamente una política pública de reconocimiento del campesinado y de la adopción de medidas afirmativas destinadas a superar su condición de especial vulnerabilidad<sup>43</sup>.

De la negociación resultaría la inclusión de un nuevo artículo en la ley del Plan Nacional de Desarrollo en el que se establece que los Ministerios de Agricultura y del Interior liderarán la construcción de la política pública para la población campesina que, a su vez, deberá contar con una metodología participativa que garantice la concurrencia de las organizaciones campesinas, la academia y las entidades especializadas en el tema campesino, además de la Comisión de Expertos del campesinado<sup>44</sup>. Adicionalmente, el Gobierno Nacional adquirió el compromiso de

---

<sup>42</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STP2028 de febrero 13 de 2018.

<sup>43</sup> MESA CAMPESINA CAUCA. *Inclusión del campesinado en el PND 2018 – 2022*. Colombia: (2019).

<sup>44</sup> LEY 1955 DE 2019. Artículo 253. POLÍTICA PÚBLICA DEL SECTOR CAMPESINO. El Gobierno nacional construirá una política pública para la población campesina. El proceso de elaboración de dicha política se realizará a partir de la recolección de insumos de diferentes espacios de participación que incluyan a las organizaciones campesinas, la academia y las entidades especializadas en el tema campesino, se tendrán en cuenta los estudios de la Comisión de Expertos del campesinado, entre

destinar un valor de \$ 23.789<sup>45</sup> millones de pesos a la inversión en vivienda, proyectos productivos, infraestructura rural y compra de tierras a favor de las organizaciones que integran la Mesa Campesina Cauca.

Sin embargo, pasados 8 meses de alcanzados los acuerdos, el nivel de cumplimiento de los mismos es prácticamente nulo. Pese a la instalación de una mesa para el seguimiento a los compromisos y a la radicación de un documento propuesta de ruta metodológica por parte de los voceros de los campesinos en el mes de julio, no ha existido respuesta alguna de las dos entidades del nivel nacional responsables en la materia (Ministerio de Agricultura y Ministerio del Interior)<sup>46</sup>.

Esta situación resulta significativamente propicia para ejemplificar la forma en la que el PCPV ha interactuado con la institucionalidad a lo largo de su trayectoria organizativa en la que se puede reconocer una creciente desconfianza hacia el Estado y sus intenciones de adoptar medidas y marcos de política pública tendientes a superar las condiciones de inequidad a las que se encuentra sometido el campesinado. Han sido décadas de ensayos por la vía de la concertación en espacios institucionales las que han llevado al proceso a concluir que la institucionalidad se caracteriza por incumplir de manera sistemática los acuerdos alcanzados con las comunidades, asumiendo una postura adversa respecto de la territorialidad campesina, en tanto esta se contraponen al modelo de desarrollo del capital: *“El problema aquí no es exclusivo con relación al diseño de los mecanismos de participación, sino que involucra un componente político, no tanto jurídico, sino político, en el caso específico de las comunidades campesinas, porque la política de exclusión que ha tenido el Estado colombiano respecto al campesinado ha sido el desarrollo de una política de despojo que necesita el capitalismo y que se traduce entre otras en toda esa exclusión del grupo cultural campesino. Sobre esa idea actúa*

---

otros. El proceso será liderado por el Ministerio de Agricultura con el acompañamiento del Ministerio del interior y el Departamento Nacional de Planeación.

<sup>45</sup> GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA & MINGA SOCIAL POR LA DEFENSA DE LA VIDA, EL TERRITORIO, LA DEMOCRACIA, LA JUSTICIA Y LA PAZ. *Acta 011. Reunión entre el Gobierno Nacional en cabeza de la Ministra del Interior, el Alto Comisionado para la Paz, la Directora de Planeación Nacional, el Director de Gestión del Riesgo y delegados de la Minga Social por la defensa de la vida, el territorio, la democracia, la justicia y la paz.* Colombia: (2019).

<sup>46</sup> Notas de campo. Entrevista a Eliecer Morales dirigente de la Asociación Campesina de Inzá Tierradentro – ACIT y vocero de la Mesa Campesina Cauca. (2019).

*el Estado, aun en los espacios de participación, con esa idea van sus funcionarios, de cooptarnos en su modo estatal de concebir la producción y de ponernos en función de ella, eso sí de manera concertada”.*<sup>47</sup>

El devenir de esta experiencia ha tenido como consecuencia que al interior del proceso se adopten decisiones que refieren a que la ruta de acción organizativa debe estar encaminada a la consolidación de una visión alternativa de desarrollo para el territorio que estos campesinos habitan. Para ello, han apostado al fortalecimiento de sus iniciativas, especialmente de aquellas que proponen la conservación de su territorio sobre la base del mantenimiento de un modelo de producción familiar pequeño parcelaria, en contraposición a intereses como los de la explotación minera que centra su atención en los yacimientos auríferos que existen en la región. A través de mecanismos asociativos, el PCPV ha promovido decisiones como la de “comprar la montaña” en la que campesinos del corregimiento de Santa Rita, bajo la figura de la “apropiación colectiva integral” de las cuencas y ojos de agua, optaron por adquirir los predios de la montaña “La Carolina” con el propósito de preservar el nacimiento de agua que alimenta al río Patía, distinguido por ser el más extenso de la región pacífica.

Ahora bien, de manera específica sobre la metodología planteada para la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, es posible evidenciar una valoración positiva que se desprende de una comparación entre la aspiración de ese modelo participativo y las apuestas que el proceso ha venido implementando. Esa sería entonces, para ellos, una forma ideal de volver a ubicar el rumbo hacia el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho: *“Estamos hablando de una transformación democrática, de una transformación por vías institucionales. No nos negamos al sueño de transformación, a ese todavía no nos hemos negado; nos parece que la cosa no es por esa vía de la negación del Estado, sino por la vía de una adecuación del Estado, en la que entre muchas otras, el campesino cuente, exista y sus luchas además de voz, tengan rostro. Los PDET están en la línea de lo que hemos venido construyendo por tantos años y años. Ese accionar organizativo comunitario de incidencia institucional donde lo que se busca*

---

<sup>47</sup> Notas de campo. Entrevista a Óscar Gerardo Salazar Muñoz dirigente del PCPV. (2019).

*es el reconocimiento, lo que se busca es la participación directa y decisoria de las comunidades, en todos los espectros: digamos tanto en lo económico, en lo cultural, en lo organizativo, en lo reivindicativo, en lo político de lo que tiene que ver con las decisiones sobre el territorio, en lo poblacional, etc.*<sup>48</sup>

La legitimidad de los escenarios de participación e incluso de los acuerdos políticos que han promovido en el municipio de La Vega se encuentra determinada por la correspondencia entre esos mecanismos y los intereses comunitarios. De igual manera se erige como central la confianza entre los actores que participan de esas construcciones programáticas que parten de la identificación de los mínimos a partir de los cuáles se define un modo específico de proceder: *“Fruto de las reflexiones nuestras, hicimos hace 4 años un acuerdo, en el que nosotros decíamos, enfrentados como estábamos o como estamos, contra la política minera, que nuestro gran acuerdo con los partidos tradicionales era el defender el territorio contra la gran minería y sobre ese acuerdo base hacemos el resto. Ellos dijeron sí. Nosotros entonces, en lugar de seguir en la pelea contra los partidos como los habíamos hecho por años, dijimos no, pues tenemos un enemigo superior, por decirlo así, que es la política extractivista que busca aniquilar el territorio, nos va aniquilar la población, nos va aniquilar la cultura, entonces llegamos a ese acuerdo mínimo base, con base en ello, llegamos a un entendimiento para que nosotros hiciéramos el plan de desarrollo y redactáramos el programa de gobierno, dejando como compromiso el plan de desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial ¿por qué? porque venimos en esa línea desde hace 30 años, nosotros necesitamos incidir en el futuro”*.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*

<sup>49</sup> *Ibíd.*

## CONCLUSIONES

El diseño de planeación participativa propuesto por el Acuerdo Final de Paz que supone un método para la implementación de la Reforma Rural la elaboración de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, se presenta como una ventana de oportunidad para la superación de las conflictividades territoriales, en tanto implica el reconocimiento de las características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas, así como de las necesidades diferenciadas de sus habitantes en razón de su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

El tipo específico de participación que requiere la estructuración de los PDET parte de una aspiración tendiente a lograr una nueva forma de garantizar la participación. La experiencia de más de 30 años de actividad organizativa del Proceso Campesino y Popular del Municipio de La Vega permite evidenciar que, en relación con las comunidades campesinas que habitan este municipio son varios los problemas de encaje a los que se ve enfrentado el modelo propuesto por el Acuerdo, en tanto: i) Existe un alto nivel de desconfianza entre las comunidades campesinas organizadas y la institucionalidad, que tiene como antecedentes históricos el incumplimiento de acuerdos y visiones no necesariamente congruentes sobre la noción de desarrollo territorial; y ii) El déficit de reconocimiento jurídico-político de los derechos del campesinado supone para esta población un desequilibrio a la hora de hacerse partícipes de escenarios de planeación participativa propuestos desde la institucionalidad.

Así, las diferencias verificables entre el caso del PCPV y los PDET como fórmula participativa, no responden a aspectos metodológicos pues, como se ha visto, el quehacer del proceso es consistente con ejercicios de planeación participativa impulsados autónomamente y contruidos desde una posición paralela a la de la

institucionalidad, que versan sobre los componentes de interés material de los PDET, pero que, al no lograr insertarse de manera adecuada en los espacios formales de participación, son comunicados a través de dinámicas de movilización como formas de acción colectiva que buscan incidir en las decisiones estatales sobre el territorio en el que despliegan su acción organizativa.

En ese marco el PCPV ha identificado desde su elaboración teórico-práctica que para el campesinado que representa, la planeación participativa logra niveles de legitimación en la medida en que los lineamientos de la política pública que se busca construir se cimentan sobre las decisiones políticas adoptadas por el colectivo en relación a su construcción alrededor de la idea de territorialidad. El reconocimiento de la territorialidad campesina adquiere un papel preponderante en la garantía efectiva de la participación, porque esto supone desde el ámbito institucional un primer paso en la adopción de medidas tendientes a la superación de las condiciones de marginación y exclusión histórica que pesan sobre este grupo en sus dimensiones sociológicas, productivas, políticas y culturales.

La situación general de los avances en la implementación de la Reforma Rural Integral y los deficitarios esfuerzos por adelantar los compromisos asumidos por el Estado con las comunidades campesinas y sus organizaciones, dificultan una proyección esperanzadora sobre el futuro de los PDET, pues el verdadero reto, más allá de implementar un potente diseño en materia de planeación participativa, está signado por procesos políticos de construcción de voluntades que a su vez se vean reflejados en la destinación presupuestal que permita hacer de la transformación estructural del campo colombiano una realidad que logre hacerse visible en el ámbito territorial.

## Referencias Bibliográficas

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO. *“Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): Una agenda de transformación y renovación del territorio.* Documento técnico (versión de trabajo del 7.06.2017).

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO. *El diálogo en los núcleos veredales. Caja de herramientas metodológicas para facilitadores(as) de diálogo en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).* Colombia: s.d.

CLAVIJO, Tulio Andrés. *Nuevas configuraciones territoriales: El caso de las comunidades negras en Colombia.* Mundo Siglo XXI. Revista del CIECAS-IPN ISSN 1870-2872. Núm. 38, Vol. XI. (2016). pp. 37-48. Disponible en: <https://www.mundosigloxxi.ipn.mx/pdf/v11/38/03.pdf>

DELGADO, Ricardo. *Análisis de los marcos de acción colectiva en organizaciones sociales de mujeres jóvenes y trabajadoras.* Manizales: Universidad de Manizales. (2005). Disponible en: [http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/bitstream/6789/1791/1/501\\_Delgado%20S.\\_Ricardo.pdf](http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/bitstream/6789/1791/1/501_Delgado%20S._Ricardo.pdf)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3915. *Lineamientos de política y estrategias para el desarrollo regional sostenible del macizo colombiano.* Colombia: (2018). Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3915.pdf>

ESPITIA, Jorge. *El enfoque territorial y el Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* Corporación Viva la Ciudadanía.

Colombia: (2016). Disponible en:  
[http://viva.org.co/cajavirtual/svc0514/pdfs/Articulo447\\_514.pdf](http://viva.org.co/cajavirtual/svc0514/pdfs/Articulo447_514.pdf)

GALTUNG, Johan. *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding, Peace, War and Defense: Essays in Peace Research, Vol. II*. Copenhagen: Christian Ejlers (1976). pp. 297-298. Disponible en:  
[https://www.galtung-institut.de/wp-content/uploads/2016/06/galtung\\_1976\\_three\\_approaches\\_to\\_peace.pdf](https://www.galtung-institut.de/wp-content/uploads/2016/06/galtung_1976_three_approaches_to_peace.pdf)

GIRALDO ÁNGEL, Jaime. *Los Supuestos Teóricos de la Investigación Socio jurídica*. En: Diálogos de saberes. Universidad Libre. Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones socio jurídicas. Investigación en Ciencias Sociales y Derecho No 14, enero-marzo. Colombia: (2002). Disponible en:  
[https://www.redsociojuridica.org/red/wp-content/uploads/2017/05/supuestos\\_teoricos\\_investigacion\\_sociojuridica.pdf](https://www.redsociojuridica.org/red/wp-content/uploads/2017/05/supuestos_teoricos_investigacion_sociojuridica.pdf)

GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA & MINGA SOCIAL POR LA DEFENSA DE LA VIDA, EL TERRITORIO, LA DEMOCRACIA, LA JUSTICIA Y LA PAZ. *Acta 011. Reunión entre el Gobierno Nacional en cabeza de la Ministra del Interior, el Alto Comisionado para la Paz, la Directora de Planeación Nacional, el Director de Gestión del Riesgo y delegados de la Minga Social por la defensa de la vida, el territorio, la democracia, la justicia y la paz*. Colombia: (2019).

HERRERA, Johanna. *Cifras, lugares y temporalidades para entender el giro territorial*. Serie, Memoria y Territorio, Observatorio de Territorios Étnicos. Bogotá: Universidad Javeriana. (2012).

LEDERACH, Jean Paul. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Bakeaz. (1998). p. 47.

LOMANTO, Valentina. *Manos a la obra: Resistencia campesina desde el teatro popular. El caso del Proceso Campesino y Popular La Vega, Cauca*. Bogotá: Universidad de Los Andes. (2016).

MANCANO FERNANDES, Bernardo. "Territorio, teoría y política". En: LOZANO VELÁSQUEZ, Fabio. FERRO, Juan Guillermo (Editores). *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. (2009).

MANTILLA, Alejandro. *La paz y la eco-territorialidad campesina. Tensiones, dilemas y oportunidades*. Documento online disponible en: <http://www.semillas.org.co/es/la-paz-y-la-eco-territorialidad-campesina>. Consultado el 8-11-19.

MESA CAMPESINA CAUCA. *Inclusión del campesinado en el PND 2018 – 2022*. Colombia: (2019).

MESA, Manuela. *Sociedad civil y construcción de la paz: una agenda inconclusa*. Publicado en Pensamiento Propio No 28. España: (2008). Disponible en: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/Construccionpaz.Pensamientopropio.pdf>

MOLANO B, Alfredo. *El trasfondo del conflicto en el Cauca. El Macizo Colombiano. Viaje a la mayor fuente hídrica del país, amenazada por la guerra y por los intereses de multinacionales mineras*. Colombia: El Espectador. (2011). Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/el-macizo-colombiano-articulo-286548>

MONDRAGÓN, H.; QUESADA, C.; OLAYA, C.; Sánchez, L. F. & LABRADOR, J. Citados por ORDOÑEZ, F. en *Constitución política y campesinado. A propósito de los 25 años de la Carta del 91*. Documento online, disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/179100>. Consultado el 11-06-19

OFFEN, Karl. *The territorial turn: Making black territories in Pacific Colombia*. Journal of Latin American Geography 2, no. 1. University of Texas Press: (2003). pp. 43-73.

Disponible en:  
[https://www.researchgate.net/publication/236706428\\_The\\_Territorial\\_Turn\\_Making\\_Black\\_Territories\\_in\\_Pacific\\_Colombia](https://www.researchgate.net/publication/236706428_The_Territorial_Turn_Making_Black_Territories_in_Pacific_Colombia)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. *Tomo II. Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del Punto I.* Bogotá: (2018), pp. 144 – 145.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Bogotá: (2018). pp. 10 – 34.

PROCESO CAMPESINO Y POPULAR DEL MUNICIPIO DE LA VEGA. *Plan Ambiental Agropecuario y de Salud Aurora.* (2019). Disponible en: <http://procesocampesinolavega.org/>

SEOANE, José. *Movimientos Sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas.* Soc. Estado. Vol.21, No.1. (2006). pp. 85-107. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922006000100006&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922006000100006&script=sci_abstract&tlng=es)

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad.* Bogotá: Universidad de los Andes. (1998).

TIRADO, Francisco Javier J. & MORA, Martín. *El Espacio y el poder: Michel Foucault y la crítica de la historia.* Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad Vol. IX. No. 25. (2002). pp. 11-36. Disponible en: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espiral/espiralpdf/Espiral%2025/11-36.pdf>

- Normas y jurisprudencia

COLOMBIA, Acto Legislativo 01 de 2016. *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*.

COLOMBIA, Constitución Política de Colombia. (1991). Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

COLOMBIA, Corte Suprema de Justicia, Sentencia STP2028 del febrero 13 de 2018.

COLOMBIA, Ley 1955 de 2019 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

COLOMBIA, Presidencia de la República, Decreto 2366 de 2015. *“Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura”*.

- Prensa en línea

W RADIO. *Cauca: comunidades rechazan minería en el macizo colombiano*. Colombia: (2017). Disponible en: <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/cauca-comunidades-rechazan-mineria-en-el-macizo-colombiano/20170214/nota/3383236.aspx>