

Cien días de incertidumbre: los programas de desarrollo con enfoque territorial en el Sur del Tolima

Por: Silvia Pabón* y Luis Enrique Galeano**

Resumen

Durante los primeros cien días del gobierno de Duque, los compromisos pactados hace dos años entre la administración del ex presidente Santos y la guerrilla de las FARC han caído en la incertidumbre. Este desalentador panorama deja en el limbo unos de los instrumentos de planeación y gestión participativa del desarrollo orientados a transformar las causas estructurales del conflicto armado

y a la construcción de “paz positiva”: los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). El caso del Sur del Tolima evidencia la urgencia de cumplir con lo pactado en el sentido de direccionar esfuerzos políticos y técnicos para transformar las problemáticas socioeconómicas de esta subregión y las dinámicas de victimización que fueron, durante décadas, el común denominador. En este sentido, lo

que está en juego no es solo la legitimidad de los acuerdos de paz, sino la deuda histórica que el Estado tiene con estos territorios.

Durante los primeros cien días del gobierno de Iván Duque, los compromisos pactados hace dos años entre la administración del ex presidente Santos y la guerrilla de las FARC han caído en la incertidumbre. Si bien el balance de la implementación de los acuerdos de paz al cierre del gobierno anterior era precario, al menos existía una voluntad política clara de





PDET Fase Subregional Sur Tolima. Fotografía: Archivo Cinep/PPP

cumplir con lo acordado. Por el contrario, el nuevo gobierno no pareciera tener un mínimo de voluntad política para poner en marcha la fase de implementación, y su discurso y sus acciones se han centrado de manera casi exclusiva en el tema de drogas, la criminalización de la protesta social y la promoción de la ‘economía naranja’.

Este desalentador panorama deja en el limbo uno de los instrumentos de planeación y gestión participativa del desarrollo consagrados en los acuerdos y destinados a transformar las *causas estructurales* del conflicto armado en Colombia: los PDET.¹ Enmarcados en una visión de la “paz positiva” (Galtung, 1996), estos programas están guiados por un espíritu donde no basta con alcanzar la ausencia de guerra y violencia directa, sino que se debe garantizar la justicia social para construir una paz estable y duradera. En este sentido, como dice el Punto 1.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, su objetivo es “(...) la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” para alcanzar “el bienestar y el buen vivir”; la garantía de los “derechos políticos, económicos, sociales y culturales”; el “desarrollo de la economía campesina y familiar”; el

“acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales”, y “el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades” (Punto 1.2. del Acuerdo de Paz, pp. 21-23).

Así pues, bajo la coordinación de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), los PDET deberían orientar las políticas de desarrollo durante los próximos quince años en dieciséis subregiones que abarcan 170 municipios priorizados en el país por ser las zonas más afectadas por la pobreza, la exclusión y la guerra.² Sin embargo, al finalizar el gobierno Santos, únicamente seis de las dieciséis subregiones a las que se les ha dado prioridad alcanzaron a formular los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), base fundamental de los PDET, pues contienen los proyectos y la visión de desarrollo derivados de los procesos de planeación participativa en los territorios.

El Sur del Tolima abarca los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco, y es una de las subregiones que alcanzó a formular sus PATR a partir de procesos deliberativos en varios niveles (veredal, municipal y subregional), donde participaron 6083 tolimenses de diversos sectores (ART, 2018).³

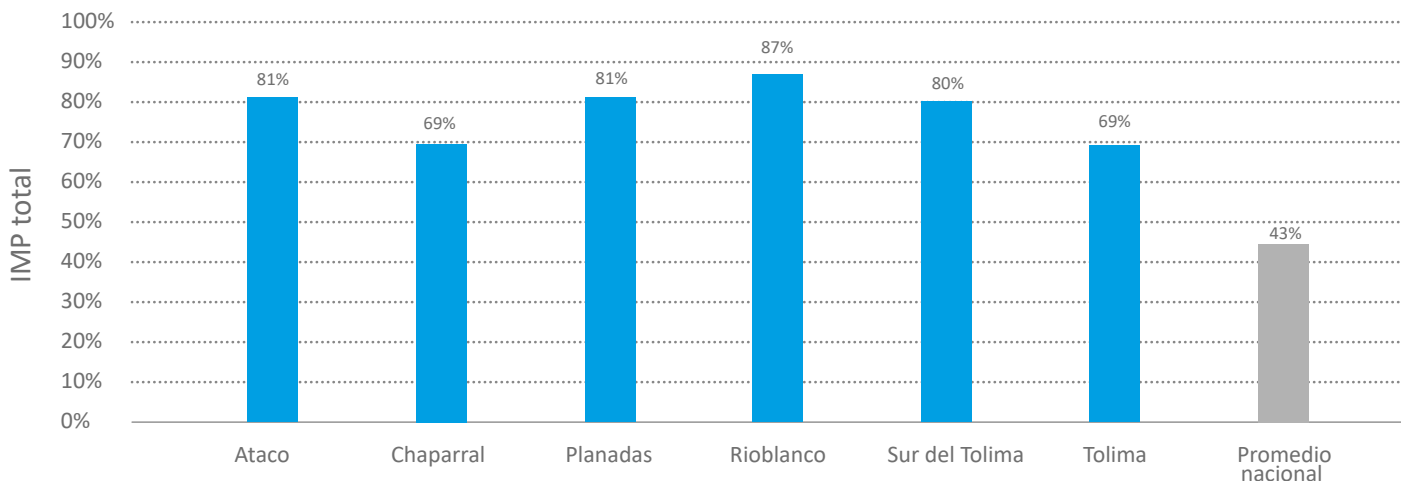
Cien días más tarde, estos proyectos, que debían ser estructurados y articulados con las instituciones competentes en los ámbitos local, regional y nacional, así como con las autoridades étnicas, se encuentran paralizados

El Sur del Tolima

Realidad socioeconómica y dinámicas de victimización

La subregión del Sur del Tolima evidencia la urgencia de implementar una política de desarrollo a largo plazo orientada a transformar estructuralmente el campo. En efecto, las precarias condiciones de la cobertura y calidad educativa; los servicios de salud y saneamiento básico; la infraestructura; las vías de acceso; la vivienda, y la ausencia de oportunidades laborales y productivas para la población en general y, de manera crítica, la población rural⁴ son el pan de cada día.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)⁵ para la subregión (80 por ciento) se encuentra muy por encima del promedio departamental (69 por ciento), y es casi el doble que el promedio nacional (43 por ciento). Rioblanco tiene el IPM más alto de la subregión y Chaparral el más bajo (con 87 y 69 por ciento, respectivamente) (ver Gráfica 1).

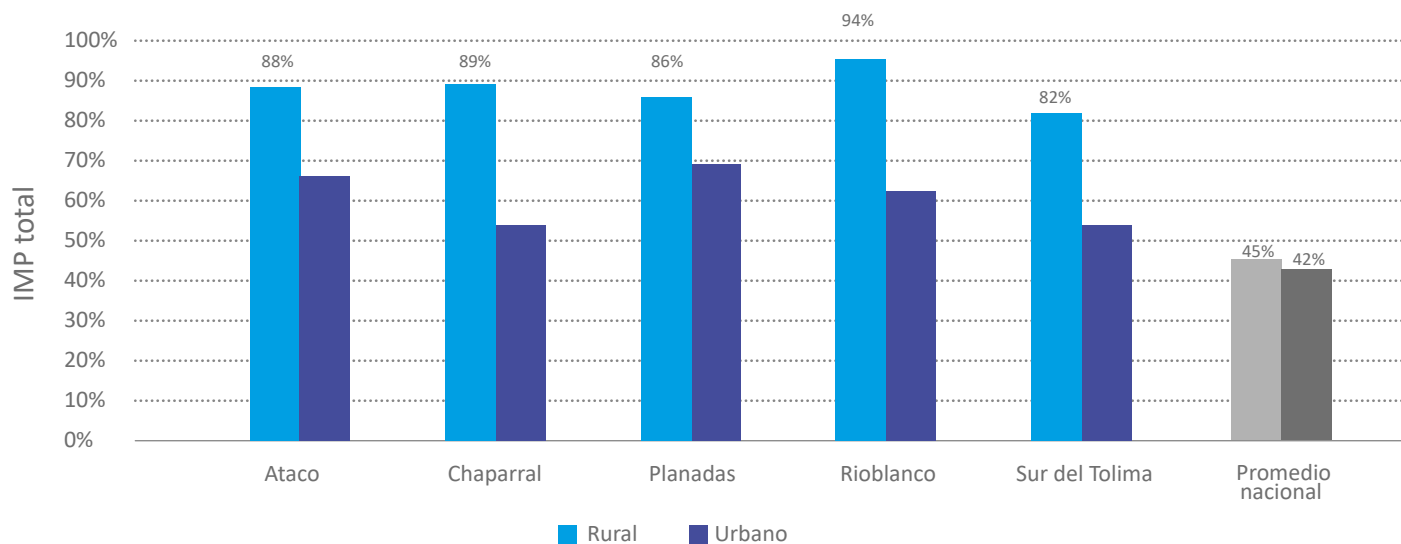
Gráfica 1. IPM del Sur del Tolima


Fuente: Elaboración propia con cálculo del Departamento Nacional de Planeación, Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida (DNP-Spscv) con datos del Censo 2005.

Por su parte, es alarmante la brecha entre lo urbano y lo rural en esta subregión. El IPM en las zonas rurales del Sur del Tolima es de 89 por ciento (27 puntos porcentuales por encima del mismo

índice en las zonas urbanas, 62 por ciento). Esta cifra es muy dicente si se compara con la brecha nacional: rural, 45 por ciento, vs. urbano, 42 por ciento. El área rural del municipio de Rioblanco

tiene el IPM más alto de la subregión (94 por ciento), con 32 puntos porcentuales por encima del mismo índice urbano (62 por ciento) (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. IPM rural vs. urbano del Sur del Tolima


Fuente: Elaboración propia con cálculo del Departamento Nacional de Planeación, Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida (DNP-Spscv) con datos del Censo 2005.

Durante décadas, este contexto de desigualdad socioeconómica se vio profundizado por el conflicto armado en la subregión que vio nacer a las FARC a mediados de la década de los 60. A partir de los años 80, con la entrada de la amapola y el fortalecimiento de esta

guerrilla, la subregión empezó a constituirse como una zona de importancia militar para la toma del poder, cambiaron las dinámicas de relacionamiento con la población civil por parte de la guerrilla y, con la posterior entrada del paramilitarismo a algunas zonas de la

subregión, se agudizaron las dinámicas de victimización. En efecto, en el Sur del Tolima, más de cien mil personas fueron victimizadas en el conflicto armado, lo que representa el 84 por ciento del total de la población de este territorio (ver Tabla 1).

Tabla 1. Victimización en el Sur del Tolima

Lugar	Personas víctimas	Población (2005)	% víctimas/población
Ataco	21,706	21,942	98 %
Chaparral	27,004	46,712	58 %
Planadas	25,654	29,417	87 %
Rioblanco	30,741	25,636	119% ⁷
Sur del Tolima	105,105	123,707	84 %
Tolima	337,355	1,365,342	24 %

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) y el Departamento Nacional de Estadística (DANE), Censo 2005.

La magnitud de las problemáticas socioeconómicas de la subregión y el impacto de las dinámicas de victimización constituyen un contexto profundamente desalentador que el programa de desarrollo con enfoque territorial del Sur de Bolívar tendría que resolver en los próximos quince años para alcanzar la tan anhelada paz con justicia social.

Pero, el contexto no solo plantea retos sino también posibilidades.

Estructura organizacional, una oportunidad

La composición de la estructura organizacional en la esquina sur del Tolima pareciera perfilar escenarios apropiados para la implementación del PDET, ya que podría ofrecer una base social sólida para sostener buena parte de los programas y proyectos a implementar. En esta estructura predominan dos formas organizativas de primer nivel: las Juntas

de Acción Comunal y las asociaciones y cooperativas de productores de corte gremial.

Para hacerse a una idea de la dinámica regional vale la pena analizar el caso de Chaparral, en donde se encuentran formalmente registradas alrededor de 156 juntas en la zona rural y 36 en el casco urbano. En los últimos años, estas juntas se han posicionado como el eje de la regulación de la vida cotidiana de las comunidades, en cabeza del presidente y la junta directiva, además de ejercer como puente entre la comunidad y las agencias estatales del ámbito nacional para la gestión de recursos.

De otro lado, las asociaciones y cooperativas han emergido en el seno de las dos estrategias de integración más relevantes del Estado colombiano para la unificación de regiones marginadas en el país: el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y la Política Nacional de Consolidación Territorial (PNCT).

Ambas estrategias impulsaron la conformación de asociaciones de productores y, a la fecha, el municipio registra cerca de 50 organizaciones productoras que aglomeran principalmente pequeños productores dedicados a los cultivos de café, cacao, plátano y caña panelera. Dichas estructuras se ubican mayoritariamente en las zonas medias y altas del municipio (como los corregimientos del Limón, Las Hermosas y Calarma), mientras que en las zonas más bajas la presencia de estas organizaciones no es tan fuerte, debido, en buena medida, a que los habitantes de estas áreas dedican su actividad productiva a trabajar como jornaleros en haciendas arroceras y ganaderas.

Reflexiones finales

El caso del Sur del Tolima evidencia la urgencia de direccionar esfuerzos políticos y técnicos para transformar las



PDET Grupo Motor Planadas Fotografía: Archivo Cinep/PPP

problemáticas socioeconómicas de la subregión y las dinámicas de victimización que fueron el común denominador durante décadas. En efecto, de existir la voluntad política por parte del nuevo gobierno para implementar los PDET, habría posibilidades de atacar las *causas estructurales* del conflicto armado y construir “paz positiva”, en términos de Galtung, aprovechando la potencialidad organizativa de la subregión como base para la sostenibilidad de procesos de desarrollo con justicia social en el largo plazo.

No obstante, esta no es la primera vez que el Sur del Tolima es un escenario para la experimentación de programas

de desarrollo que bajo la perspectiva de la “reconstrucción” o la “renovación” del territorio, han buscado integrar a la vida nacional las zonas marginales estratégicas para los actores armados. Inicialmente, bajo la implementación del PNR, pasando por el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), la PNCT y, ahora, con un enfoque significativamente diferente al estar enmarcado en el proceso de paz con las FARC, los PDET.⁶

Así pues, luego de tantos años de intervención estatal, principalmente por vía militar, la pobreza y la exclusión continúan vigentes, y denotan, entre otras falencias, la ausencia de

continuidad para llevar la cara amable del Estado a estos municipios. La pregunta que queda sobre la mesa es: ¿Cómo avanzar en justicia social si los instrumentos de planeación y gestión territorial no superan la discontinuidad de las políticas del gobierno de turno y se convierten en políticas de Estado? En este sentido, lo que está en juego no es solo la legitimidad de los acuerdos de paz, sino la deuda histórica que el Estado tiene con estos territorios.

***Silvia Pabón y **Luis Enrique Galeano.**

Investigadores del Cinep/Programa por la Paz. Área de Ciudadanías, iniciativas de paz y reconciliación.

Referencias

- ART.** (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional. PATR. Ibagué.
- Galtung, J.** (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Londres: SAGE.

Notas

- Estos programas hacen parte del Punto 1 del Acuerdo de Paz (Reforma Rural Integral) y están reglamentados por el Decreto 893 de 2017.
- Los PDET están estructurados a partir de ocho pilares: 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2. Reactivación económica y producción agropecuaria; 3. Educación rural y primera infancia rural; 4. Vivienda, agua potable y saneamiento; 5. Salud rural; 6. Derecho a la alimentación; 7. Reconciliación, convivencia y paz; 8. Infraestructura y adecuación de tierras. El Acuerdo también estipula que deben formularse Planes Nacionales Sectoriales que complementen la acción de los PDET, como el plan Especial de Educación Rural, el de Salud Rural, el de Vivienda Rural, el de Electrificación Rural, el Nacional de Vías Terciarias, el Nacional de Conectividad Rural, entre otros.
- En agosto de 2018 varios actores sociales e institucionales se encontraron en Ibagué para la definición del PATR subregional para el Sur del Tolima (ART, 2018).
- El 64,2 por ciento de la población de la subregión habita en zona rural y, de esta, el 75 por ciento se clasifica como población dispersa (ART, 2018).
- El índice de pobreza multidimensional, a diferencia del de necesidades básicas insatisfechas (NBI), mide la pobreza como un fenómeno multidimensional. En Colombia, el IPM se mide a partir de cinco dimensiones: 1. Condiciones educativas; 2. Condiciones de niñez y juventud; 3. Salud; 4. Trabajo y 5. Condiciones de vivienda y servicios públicos domiciliarios. Este índice combina el acceso a bienes y servicios concretos (asistencia escolar, afiliación a salud, acceso a

acueducto), con los resultados de dicho acceso (alfabetismo, rezago escolar), así como con las condiciones laborales (como desempleo y trabajo informal).

- En efecto, varios habitantes consultados en el proceso de acompañamiento del Cinep/Programa por la Paz para la formulación de los programas de desarrollo con enfoque territorial del Sur del Tolima mencionaron haber formulado antes planes similares al PATR y al PDET en medio de la estrategia de Consolidación Territorial de la antigua Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.
- El error en esta cifra puede responder a las diferencias de los periodos de cada base: el censo del DANE corresponde al año 2005, mientras las cifras de la Uariv recogen datos del periodo 1985-2018. Asimismo, vale la pena tener presentes las limitaciones de conteos de hechos victimizantes ocurridos en medio de oleadas de desplazamiento. No obstante, el guarismo es dicente: casi el total de la población del municipio de Rioblanco ha sido víctima del conflicto armado.

Síguenos



Facebook



Twitter



Instagram



Youtube



Flickr



Soundcloud