

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio
Convocatoria 2014 - 2016

Tesis para obtener el título de maestría en Desarrollo Territorial Rural

Desarrollo rural con enfoque territorial en la región de Guambuyaco, Nariño.

Juan Camilo Quesada Torres

Asesora: María Fernanda López
Lectores: Ivette Vallejo y María Cristina Vallejo

Quito, marzo de 2017

Dedicatoria

A Jacobo.

Tabla de contenido

Resumen	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	3
Preliminares de investigación, y bases teóricas y conceptuales	3
1.1 Planteamiento de Problema.....	3
1.2 Objetivos.....	6
1.3 Estado del arte.....	7
1.4 Elementos conceptuales principales en la teoría del desarrollo.....	10
geográfico desigual, ecología política, y neoinstitucionalismo	9
1.5 Desarrollo geográfico desigual: Explicación del funcionamiento capitalismo.....	11
1.5.1 Otros condicionantes del desarrollo geográfico desigual	19
1.6 Ecología política y ecomarxismo como una forma de entender el capitalismo.....	20
1.6.1 Mercancías ficticias (trabajo, tierra y dinero) y contradicciones del capital	21
1.7 La Nueva Sociología Económica y el Desarrollo Rural	27
1.8 El neoinstitucionalismo en el desarrollo rural latinoamericano.....	31
Capítulo 2	42
Contexto general de la subregión de Guambuyaco y estrategia metodológica	42
2.1 El contexto general de la región de Guambuyaco (zona de estudio).....	42
2.1.1 Contexto ambiental y ecosistémico	43
2.1.2 Contexto Económico y Productivo	45
2.2 Acercamiento analítico a la subregión de Guambuyaco.....	48
2.3 Métodos e instrumentos de investigación.....	50
Capítulo 3	54
Políticas públicas de reducción de la pobreza rural en la subregión	54
de Guambuyaco, y sus fundamentos	54
3.1 Reducción de la pobreza rural a partir del Desarrollo Rural con.....	55
Enfoque Territorial (DRET)	54
3.1.1 La Política Nacional de Consolidación y Recuperación Territorial.....	67
y el Desarrollo Rural (PNCRT)	67
3.2 Coincidencias y Consideraciones Finales DRET y PNCRT.....	76
Capítulo 4	80
Las Condiciones de Producción dentro del Desarrollo Rural en Guambuyaco	80

4.1 Desarrollo Alternativo y Familias Guardabosques al mando de la.....	80
reconstrucción de Guambuyaco	80
4.1.2 Diagnósticos de las condiciones de producción en la región.....	82
de Guambuyaco, Nariño	83
Fuerza de Trabajo en la Subregión de Guambuyaco	83
Condiciones naturales de Guambuyaco	87
Condiciones de Producción Social en Guambuyaco	92
4.1.3 PNCRT y la Reorganización de las Condiciones de Producción.....	95
en Guambuyaco	95
4.2. Acceso a mercados de escala global después de la PNCRT	103
4.2.1 Acceso del café a mercados internacionales	104
4.2.2 El oro de Guambuyaco y los mercados globales	108
4.3 Reordenamiento de las condiciones de producción y el acceso.....	111
a mercados de escala global.....	112
Conclusiones	116
Lista de Referencias	122

Ilustraciones

Gráficas

Gráfica 3.1: Conflictos de Uso del Suelo en Colombia	73
Gráfica 3.2: Secuencia Lógica de Intervenciones PNCRT	74
Gráfica 4.1: Distribución Etaria Los Andes.....	84
Gráfica 4.2: Distribución del Ingreso Familiar Los Andes.....	85
Gráfica 4.3: Distribución Etaria El Tambo	85
Gráfica 4.4: Diagramas de Confianza Institucional.....	94
Gráfica 4.5: Reducción de Cultivos de Uso Ilítico 2012- 2013	97
Gráfica 4.6: Cambios en las Actividades Productivas 2012 – 2013.....	98
Gráfica 4.7: Líneas Productivas Implementadas desde 2012	98
Gráfica 4.8: 12 Prácticas de Manejo Agrícola en PNCRT.....	100
Gráfica 4.9: Uso de Insumos Agrícolas desde PNCRT	100

Mapas

Mapa 2.1: Subregión de Guambuyaco.....	43
Mapa 4.1: Distrito Minero de La Llanada	88

Ilustraciones

Ilustración 4.1 Geografía Subregión de Guambuyaco	88
Ilustración 4.2: Cañones del Guáitara y el Patía	89
Ilustración 4.3: Explotación de Oro Pequeña Minería.....	90
Ilustración 4.4: Comunicación Oficial Sísmica Petrolera.....	91
Ilustración 4.5: Estado General de Carreteras Guambuyaco	93

Tablas

Tabla 2.1: Recursos Hídricos del Depto de Nariño	44
Tabla 2.2: Explotación legal e ilegal de oro en Nariño.....	47
Tabla 3.1: Áreas de Desarrollo Rural (ADR)	66

Tabla 3.2: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)..... 70

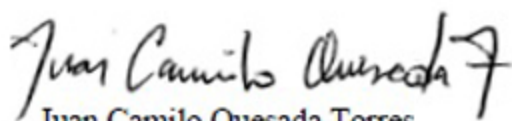
Tabla 4.1: Produccion Anual de Oro en Los Andes y La Llanada 108

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis

Yo, Juan Camilo Quesada Torres, autor de la tesis titulada “Desarrollo rural con enfoque territorial en la región de Guambuyaco, Nariño” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-ND 3.0EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2016


Juan Camilo Quesada Torres

Resumen

Las políticas de desarrollo rural generadas en Colombia hasta el final de la primera década del siglo XXI no fueron capaces de generar dinámicas incluyentes para los territorios más aislados del país. Su resultado fue la generación de procesos de desarrollo desigual de esos territorios, profundizados por la presencia de grupos armados al margen de la ley, y el establecimiento de cultivos de uso ilícito. Se generaron, entonces, estructuras sociales incrustadas en la ilegalidad, que no permitían ni la presencia institucional del Estado, ni el desarrollo de actividades productivas legales, tal y como se evidencia en la subregión de Guambuyaco, Nariño (Colombia)

Así, la generación de la política pública en Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET), y la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), buscan la superación de la pobreza rural, a través de la creación de estructuras rurales legales que permitan el desarrollo rural, con sostenibilidad ambiental y económica. Sin embargo, con la aplicación de estas políticas en el territorio, se ha generado un desorden territorial fortalecido por la presencia de intereses multinacionales que buscan hacerse con la explotación a gran escala de oro y petróleo, y la implantación de proyectos hidroeléctricos.

Así, este trabajo se pregunta por ¿Cómo se está dando la transformación de la subregión de Guambuyaco, Nariño (Colombia), desde la política pública de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial colombiana, en relación con los vínculos que ella ha creado con la escala nacional y global durante los últimos 10 años?

A través de esta pregunta se busca darle cumplimiento al objetivo principal de la investigación, el cual busca Evaluar la relación económico-política del territorio de la subregión de Guambuyaco, Nariño, con las escalas nacional y global guiada desde la política pública de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) y la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) de Colombia.

La respuesta a la pregunta se termina dirigiendo al campo donde la geografía crítica y la ecología política se sobreponen, para sostener que tanto los modelos extractivos de desarrollo, como las estrategias de desarrollo rural ligadas a las políticas públicas DRET y PNCRT

terminan por mercantilizar la naturaleza y los seres humanos, y fortaleciendo las dinámicas de circulación y acumulación del capital.

Introducción

El trabajo que a continuación presento, es producto de la transformación de las inquietudes que me rondaron desde cuando fue planteado como un proyecto de tesis de grado para optar por el título de Maestro en Desarrollo Territorial Rural de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO – Sede Ecuador.

Haber vivido durante dos años en un territorio rural aislado de la dinámica general del país, en donde el conflicto armado se vivió en sus modos más cruentos, y donde las posibilidades de generación de ingresos para las familias campesinas se circunscribían al cultivo de coca o al trabajo del oro, básicamente, comenzó a generarme inquietudes sobre los modelos de desarrollo rural que provocaban tal tipo de aislamiento en los territorios rurales del país.

Al mismo tiempo, presenciar las dinámicas con las que las multinacionales de explotación de oro, petróleo, y proyectos hidroeléctricos se volcaban sobre el territorio de manera soslayada, a través de terceros, comprando conciencias individuales, etc., para no levantar sospechas entre las personas del territorio que rechazaban su presencia en el mismo, me hizo pensar en la relación de esas políticas de desarrollo rural, y la presencia en el territorio de los intereses multinacionales de explotación primaria.

Estaba claro que, entonces, al entrar a cursar la maestría en Desarrollo Territorial Rural, la evaluación de las políticas de desarrollo rural en Colombia, y el modelo extractivo de desarrollo nacional, iban a ser los caminos que elegiría para investigar los fenómenos que en el territorio de Guambuyaco se estaban presentando.

Sabía que, también, en esa investigación iba a tener que vincular elementos de economía política y ecología política, porque la explicación del fenómeno estaba ligada a los intereses de los poderes económicos internacionales que se ceñían sobre la utilización de la naturaleza para el favorecimiento de la circulación y acumulación del capital que, como había visto en el territorio, no tenían reflejo sobre la gente de la región.

Sin embargo, una vez avanzado el decurso de la maestría, no podía encontrar la forma para sentirme satisfecho con el camino elegido para la investigación. Y no fue sino hasta finales de diciembre de 2015 cuando pude pensar con más claridad, juntando los avances teóricos que hasta el momento había realizado, y gracias al curso de Economía y Sociedad que dicta la

profesora Cristina Cielo, encontré que la forma para entender el fenómeno de aislamiento de la dinámica del país a la que estaba sujeto el territorio de Guambuyaco, no podía ser leído sino a partir de la profundización de las dinámicas del capital en las relaciones sociales, y de éstas con el mundo de la vida en general; que generaban la profundización de la desigualdades geográficas entre los territorios, no sólo rurales, no sólo de Colombia, sino del mundo entero.

Pero había una razón todavía más fuerte que me incitaba a la realización del trabajo en la subregión de Guambuyaco. Haber vivido allí fue el modo de haber encontrado estabilidad vital en un momento en donde las posibilidades se hicieron menores en la gran ciudad, y la subregión, distante 900 kilómetros de Bogotá, me abrió la posibilidad de mezclar en la actividad laboral, la pasión por encontrar los caminos para construir un mundo mejor y la satisfacción del trabajo comunitario hombro a hombro con las necesidades de la gente del campo colombiano.

Por estas razones, este trabajo es una parte de pago del pecado original que, como sostiene Sabato, todos tenemos con la tierra que nos recibe, pues, así como está dispuesta a alimentarnos, también está dispuesta a recibirnos a la hora de morir. Y yo, aún tengo parte del pecado original no saldado con Guambuyaco.

Capítulo 1

Preliminares de investigación, y bases teóricas y conceptuales

1.1 Planteamiento de Problema

Cuando se abordan temas relacionados con el desarrollo territorial rural (DTR), es necesario partir del hecho que hoy existen nuevas formas de entender la ruralidad, de elaborar políticas, y de implementar y evaluar sus prácticas¹. Es decir, el abordaje territorial del desarrollo implica una acción sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales existentes para enfocarlas hacia los objetivos que se persiguen, y hoy existen distintos modos de gestionar los cambios. Es por esta razón que el territorio, visto desde la planeación del desarrollo, tiene un carácter puramente instrumentalizador (Schneider 2009).

La instrumentalización del espacio y de las relaciones sociales, o la planeación del desarrollo territorial rural, intenta así, la generación de procesos productivos y reproductivos concretos en el espacio rural, y a su vez, actuar en la relación dialéctica entre producción de espacio y espacio producido (Flas Borda 2001, Harvey 2007b, Lefebvre 2013). En última instancia, lo que pretende el desarrollo territorial rural, es una transformación social y espacial que permita reducir la pobreza rural en un espacio determinado.

Para alcanzar este objetivo, desde la construcción teórica, conceptual, y el análisis del desarrollo territorial rural, desde la segunda mitad del siglo XX se avanzó en tres líneas teóricas que ponen el acento de del desarrollo, cada una, en ámbitos concretos de la realidad territorial rural. Así, ya sea a través del fortalecimiento de lo que se denomina como distritos industriales y clústeres (Da Veiga 2002, Fernandez, Amin y Vigil 2008), o el enfoque de los actores en el DTR (Boisier 1999, Abramovay 2006), o pensar en las estrategias de generación de política pública y gobernanza (Berdegue, y otros 2011); en todas se incluyen transformaciones en las relaciones sociales y transformaciones espaciales determinadas.

Con el objetivo de reducir la pobreza rural, en Colombia se crea la política pública de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) desde el año 2010, en donde se busca una transformación (fortalecimiento) institucional que, junto a la profundización de la descentralización, ayudará en la planificación y democratización de la vida civil y política de

¹ Dependiendo de los factores que se quieran evaluar dentro del DTR, la evaluación se hace desde campos del conocimiento específico.

los territorios del país (INCODER 2011). Según la política DRET, la estrategia de desarrollo rural permitirá la participación incluyente de las poblaciones locales en el diseño del mismo, en contravía del modo en el que se había llevado hasta antes de la emergencia de la política en cuestión, donde los territorios habían sido planeados desde el orden nacional y sin tener en cuenta los intereses de los actores locales (PNUD 2011), generando distintas formas de inclusión de los territorios con el mundo globalizado, y desigualdades geográficas resultantes (Harvey 2007b).

Dentro de la política DRET se seleccionan los territorios donde inicialmente se focalizará la aplicación de la política, correspondiéndose con las focalizaciones realizadas por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), iniciada ya desde el año 2008, en zonas afectadas en gran medida por el conflicto armado y la presencia de cultivos de uso ilícito (UACT 2014).

Con estas condiciones, entonces, la subregión de Guambuyaco, compuesta por cuatro municipios del noroccidente del departamento de Nariño (Colombia), ubicados sobre la cordillera central de los Andes, y donde hay presencia de cultivos de uso ilícito sobre el cañón de los ríos Guáitara y Patía, así como presencia de grupos armados al margen la ley, es incluida dentro de la PNCRT desde el año 2012, lo que hace que desde la entrada en vigencia de la política DRET, la subregión sea catalogada como zona de interés nacional, y su territorio focalizado para la ejecución prioritaria de la política.

Los municipios que hacen parte de ella, El Tambo, El Peñol, La Llanada, y Los Andes Sotomayor, tienen una extensión conjunta de 1.764 km² aproximadamente, representando el 5,07% del territorio del departamento de Nariño. Es habitada por 43.859 personas, 15.038 urbanos y 28.821 rurales, donde el 51% son hombres y el 49% son mujeres, y donde no se registra la presencia de población indígena ni raizal organizada ni reconocida con circunscripción territorial; la población de la región representa el 2,64% del total departamental (CORPONARIÑO 2015, Gobernación de Nariño 2012)

A través de la ejecución de las políticas de desarrollo rural, y de la inclusión de Guambuyaco dentro de las zonas de interés nacional, se están generando nuevas dinámicas de vinculación del territorio con las escalas nacional y global, en términos de mercado y presencia institucional. Sobre todo, desde la necesidad de transformar la producción de cultivos de uso ilícito y la relación con las dinámicas de ilegalidad. Sin embargo, la subregión de

Guambuyaco ha mantenido también relación con las demás escalas desde la actividad productiva cafetera y aurífera, de manera permanente desde hace 10 años. Entre 2007 y 2014, con datos obtenidos para el departamento de Nariño, se aumentó la cantidad de hectáreas sembradas en café de 27.400 a 38.000 (FEDECAFÉ 2011), y en relación con la producción aurífera, entre los años 2001 y 2014, la subregión aumento en más del 50% la producción del metal (SIMCO 2015), con 30 minas de oro en total, 12 de ellas operando de manera ilegal (Gobernación de Nariño 2012).

Además, Guambuyaco se encuentra dentro del área donde el Estado ha planeado la exploración y ejecución de dos proyectos de interés prioritario: 1) la construcción de la hidroeléctrica del Patía (CORPONARIÑO 2015), y 2) el inicio de procesos exploratorios de hidrocarburos, con el proyecto Cauca 7 2D-20, que se realiza para Grand Tierra Energy² Ltda. Estos indican el señalamiento de un camino pensado desde el nivel Estatal, sin que hasta ahora, hayan existido proceso de inclusión y negociación con los actores locales, más allá de las administraciones municipales. Junto a estos dos proyectos, se encuentra la presencia en la región de la multinacional minera AngloGold Ashanti, quien tiene a su nombre los títulos mineros de gran parte del distrito minero de La Llanada.

Es necesario resaltar también, el hecho de que este tipo proyectos que se mueven en el ámbito minero, no se planean ni administran dentro de las políticas públicas de desarrollo rural, sino que se mueven dentro de otros ámbitos de la planeación nacional que, desde el año 2010, han sido denominados como la Locomotora Minera.

Además, con su ejecución, se pone en grave riesgo la dinámica ecosistémica de toda la región, pues va en contravía de la producción agrícola sujeta a esas dinámicas. Es decir, el rediseño de la relación entre el territorio de Guambuyaco con las escalas regional, nacional, y global, no se está pensando desde los procesos de inclusión y negociación con las poblaciones locales, sino que se hace desde fuera del territorio, y generando contradicciones que tienen su inicio en la planeación y ejecución de la política pública nacional. En el territorio, esta situación se traduce en problemáticas de orden ambiental, productivo, y social.

Con este panorama, la reorientación planeada de la relación entre territorio y las demás escalas, se realiza desde la política pública intentando administrar las condiciones de

² Empresa canadiense de exploración y explotación petrolera, y que cotiza en la bolsa de Toronto, CA.

producción (a saber: fuerza de trabajo; condiciones de producción social; y condiciones naturales) para el favorecimiento del desarrollo territorial rural desde la legalidad, pero con la amenaza constante de la explotación a gran escala de los recursos naturales en tanto nuevos dinamizadores del territorio. Así, mientras la reorientación de las relaciones se da de manera definitiva, la subregión de Guambuyaco asiste hoy al inicio de la materialización de la segunda contradicción del capital (O'Connor 2001), teniendo como testigos principales a las políticas públicas de desarrollo rural.

Así, para desentrañar y entender la problemática a la que se sujeta la subregión de Guambuyaco desde los distintos intereses que gobiernan la planeación y ejecución del desarrollo rural, se asume aquí, entonces, la necesidad de preguntar por ¿Cómo se está dando la transformación de la subregión de Guambuyaco, Nariño (Colombia), desde la política pública de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial colombiana, en relación con los vínculos que ella ha creado con la escala nacional y global durante los últimos 10 años?

Para darle tratamiento a su respuesta, en este trabajo pretende adentrarse en las discusiones que se generan alrededor de los modelos de desarrollo extractivista, que no sólo están ligados al favorecimiento de la explotación de recursos naturales como fuente de desarrollo nacional, sino que enmarcan la lógica del desarrollo geográfico desigual a través de la planeación nacional, y que se entrelazan con las discusiones que buscan desentrañar las relaciones que produce el capitalismo con la naturaleza, los seres humanos, y entre éstos.

1.2 Objetivos

Objetivo general:

Evaluar la relación económico-política del territorio de la subregión de Guambuyaco, Nariño, con las escalas nacional y global guiada desde la política pública de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) y la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) de Colombia.

Objetivos Específicos:

Analizar las políticas de desarrollo territorial rural DRET y PNCRT desde los principios teóricos de su aplicación en el territorio de la subregión de Guambuyaco.

Evaluar la transformación de las condiciones de producción dentro de la subregión de Guambuyaco durante los últimos 10 años, y su relación con las políticas nacionales de desarrollo territorial rural.

Determinar los vínculos del territorio con la escala nacional y global desde el ámbito productivo histórico (café y oro artesanal) y emergente (megaproyectos minero-energéticos) durante los últimos 10 años.

1.3 Estado del arte

Las discusiones que giran alrededor de las vías de desarrollo que se implementan en América Latina durante los últimos 30 años se han centrado en las reflexiones sobre la pertinencia de los modelos extractivos como vías de desarrollo en los países del continente, no sólo en términos de su beneficio o perjuicio económico, sino que se han expandido hasta el análisis del papel que juega el modelo extractivo en los procesos de dominación capitalista que ejercen las potencias industrializadas sobre nuestros países, y las nuevas dinámicas que representa en la resignificación de las relaciones de los seres humanos con la naturaleza, y los roles que ambos desempeñan en la economía de mercado.

Así de diversos como han sido los temas abarcados por el análisis de los modelos de desarrollo basados en el extractivismo, han sido los autores y las líneas teóricas que han aportado al debate. Sin embargo, este trabajo busca participar con mayor ahínco en medio de aquél que hace referencia a cuáles son las nuevas relaciones económico políticas que el extractivismo, y en general, los modelos neoliberales de desarrollo, generan entre los seres humanos y la naturaleza.

Dentro de los análisis de los modelos de desarrollo extractivistas, aparece como muy importante el aporte que realiza Garay (2014), en medio de una publicación realizada para la Contraloría General de La Nación, en Colombia, y de la cual su objetivo es analizar el estado de cosas de la minería en el país, y proponer campos de acción para que, la Locomotora Minera (ya se señalará más adelante a qué hace referencia esta denominación) pueda generar los réditos económicos necesarios para la vida de la nación, ligados a la explotación a gran escala de los recursos naturales nacionales, pero de modo ambientalmente responsable.

Su aporte principal se relaciona con estudiar la minería de gran escala y sus problemáticas, para su justificación y/o su crítica, como un sistema complejo y no como un objeto de estudio

que debe ser abordado por compartimientos monodisciplinarios. Es decir, abordar el tema minero extractivo, es abordar un objeto de estudio que representa una totalidad organizada que necesita de una comprensión transdisciplinar, pues la naturaleza abarca ámbitos de la vida que transversalizan lo físico, lo biológico y lo socioeconómico, y como tal debe ser abordado.

En otro ámbito del análisis del extractivismo, y en general de las dinámicas económicas de los países latinoamericanos, se aborda la imperiosa necesidad del capital por expandirse sobre nuevos mercados y relaciones sociales, teniendo a la explotación primaria de recursos naturales como una de sus herramientas de expansión en el continente. Como el principal aporte de la base teórica de este ámbito de la discusión está David Harvey, y su actualización de la lectura en clave marxista de las dinámicas del capital en medio del neoliberalismo y la generación de desarrollo geográfico desigual.

En Latinoamérica, y siguiendo la lectura marxista del extractivismo, Svampa (2013) señala el ingreso de los países del continente en la dinámica de explotación primaria de recursos naturales como principal fuente de ingresos nacionales, de sus buenos resultados macroeconómicos a corto plazo, pero de las grandes asimetrías que genera al interior de los países en términos sociales, ambientales y políticos.

También desde la perspectiva latinoamericana, y siguiendo la lectura de la realidad hecha desde las interpretaciones marxistas inauguradas con Harvey, Gambina (2010) recoge el trabajo de autores como Caputo y Katz, para sostener que la oleada extractivista en el continente representa una nueva manera en la que el capital ejerce su dominio sobre el Trabajo (el concepto marxista) y la naturaleza, llevando al replanteamiento de las relaciones entre ellas, para el favorecimiento del capital financiero y la superación de la crisis de principios del siglo XXI.

En la misma perspectiva, en Colombia, Estrada (2010) explica la expansión contemporánea del capitalismo en el país, desde la alianza de las clases dominantes internacionales con las burguesías nacionales. En medio de esta alianza, se señalan las actividades económicas a las que Colombia se debe ceñir de acuerdo al orden internacional, entre ellas la explotación a gran escala de recursos naturales, y las consecuencias en los territorios nacionales. Como un factor importante de este aporte, Estrada sostiene que, en la dinámica colombiana, el capitalismo ha encontrado en la actividad criminal a su más fuerte aliado.

Se debe señalar que la relación que aquí se hace de estas discusiones no puede ser entendida como el desarrollo cronológico de las mismas, pues desde finales del siglo pasado, Vega Cantor (1999) ya había comenzado a señalar los intereses del capital financiero sobre los conocimientos ancestrales de los pueblos aborígenes latinoamericanos, pero también sobre la riqueza genética del continente. El aparente interés por la preservación de los ecosistemas, sostiene el autor, sólo oscurecía el interés por hacer circular el capital a través del conocimiento científico de toda índole, y especular con él para la generación de ganancias.

La vinculación de la necesidad del capital por generar ganancia a través de la explotación de la naturaleza en su forma de recursos naturales, y de la especulación bursátil a partir del conocimiento desarrollado por la investigación científica en, por ejemplo, la modificación genética, lleva a que Smith (2007), vinculado también a la escuela marxista de la geografía, conceptualice sobre la subsunción real y formal de la naturaleza al capital, del mismo modo en el que Marx lo conceptualizó para el trabajo.

Si bien el aporte de Garay, relacionado al principio de este estado de cosas, se realiza desde una escuela distinta de la marxista clásica, sí refleja el tono en el que ha ido variando la forma de entender los problemas del desarrollo basados en la explotación de la naturaleza. Así, analizar el extractivismo a partir de entenderlo como un sistema complejo y relacionarlo con la subsunción de la naturaleza y trabajo al capital, lleva necesariamente a pensar en que, como señalan Gago y Mezzadra (2015), a partir de las dinámicas económicas actuales, no sólo en el continente, sino en el mundo entero, existe un proceso de subsunción de la vida al capital.

Finalmente, y como uno de los aportes más recientes de la escuela marxista latinoamericana, la Fundación Rosa Luxemburgo ha comenzado introducirse en las alternativas al desarrollo extractivista del continente, y planteando conceptos tales como antidesarrollo (2013), en donde se piensa la posibilidad de suspender las dinámicas desarrollistas para abordar la solución de los problemas sociales y ambientales desde las bases científicas, técnicas y académicas ya creadas hasta hoy.

1.4 Elementos conceptuales principales en la teoría del desarrollo geográfico desigual, ecología política, y neoinstitucionalismo

La presentación de las herramientas analíticas de las que se sirve este trabajo como lupa para examinar la realidad presentada ya en los preliminares, no son simplemente la exposición de unos desarrollos teóricos determinados, sino que éstos se muestran acordes con unos

momentos históricos que hicieron parte importante de su desarrollo. Así, si durante la revisión de este texto le parece al lector que hay demasiadas referencias históricas, es precisamente porque la intención es ligar el desarrollo teórico con los acontecimientos de su tiempo, que se encuentran haciendo parte constitutiva de los mismos.

Sí debe quedar claro que, siguiendo a Bourdieu (1985), quien a su vez se basa en Weber y Marx, se entiende que una cosa es el mundo de las cosas, y otra, la forma en la que éste se representa en la mente, pues es allí donde se problematiza e interpreta la realidad. Dentro de la investigación social, entonces, hay una organización de los objetos construidos en la mente, y que se abstraen de las unidades que se perciben con la pura percepción ingenua de la realidad. El resultado científico, señalaría Bourdieu, va de lo racional a lo real, acudiendo a la realidad desde un vector epistemológico ya determinado. En este mismo orden se construyen instrumentos e interpretaciones, y así, la relación entre realidad y construcción teórica está dada por la abstracción del mundo real para construir conocimiento de acuerdo con una forma de percibir la realidad.

Es por esta razón que la realidad de la subregión de Guambuyaco, en el departamento de Nariño (Colombia), se aborda aquí desde dos campos teóricos (vectores epistemológicos) que tienen un origen similar. Primero, desde la geografía crítica y los aportes entregados por la teoría del desarrollo geográfico desigual, que permite vincular los conceptos que se encargan de entender la producción del espacio y la desigualdad económica, social, política, y ambiental entre los espacios producidos; y segundo, la ecología política desde su orientación ecomarxista, que entrega las herramientas de análisis para entender la producción del espacio como la producción de la naturaleza, y su relación, muy intensa, con la generación de políticas públicas en distintas escalas del poder (local, regional, nacional, internacional).

Si bien no es parte de la orientación epistemológica de este trabajo, sí se hace necesario un recorrido por las herramientas teóricas del neoinstitucionalismo, toda vez que es a la luz de ésta que se entiende la generación y aplicación de las políticas públicas en desarrollo rural que tienen incidencia en la subregión de Guambuyaco.

De este modo, la presentación de los desarrollos teóricos a continuación, tienen como telón de fondo al pensamiento marxista desde sus distintos desarrollos en geografía, sociología económica, ecología política, y sirve como la orientación epistemológica principal para el análisis de la realidad rural de la subregión de Guambuyaco en Nariño, Colombia.

1.5 Desarrollo geográfico desigual: Explicación del funcionamiento capitalismo

A modo de contextualización inicial y de introducción teórica, es posible señalar que a pesar de que la teoría del desarrollo geográfico desigual ha tenido su auge durante los últimos 30 años en la explicación del capitalismo, y especialmente en su fase neoliberal (desde mediados de los años 80 del siglo XX), Neil Smith (s.f.) señala que la teoría del desarrollo desigual surgió en el pensamiento trotskista de la Unión Soviética a principios del siglo XX, donde después se diluyó. Sin embargo, autores como Lenin y Rosa Luxemburgo alcanzaron a trazar algunos lineamientos teóricos sobre el desarrollo desigual, hablando de una redivisión y reestructuración del poder colonial, así como de la necesidad de un *exterior* del capitalismo, respectivamente (Smith, Academia s.f.). Los dos autores tienen en común referencias explícitas a un carácter espacial del modelo de producción, ya sea como el dentro y afuera, o como una reorientación espacial del poder colonial.

Es desde este punto teórico que, según el autor, se desarrollaron otros campos del conocimiento como la teoría de la dependencia en América Latina, y del desarrollo disímil en África y Europa. Durante los años 70 del siglo XX, continúa Smith, para profundizar en el conocimiento de la dinámica específica del desarrollo desigual capitalista, estas teorías ponían la óptica del desarrollo desigual sobre el poder, y las escalas en las que éste se mueve y es ejercido en el capitalismo. Escalas que, como se revisará más adelante, juegan un papel estructural dentro del desarrollo geográfico desigual.

Harvey (2007b) señala que a pesar de todas las promesas del capitalismo, durante los últimos años no ha habido ni bienestar, ni igualdad geográfica y social en el mundo. Por el contrario, parecen haber aumentado a la par, tanto las degradaciones medioambientales, como las dislocaciones sociales que, en conjunto, profundizan las cualidades desiguales de distribución del mundo. Es decir, guiándonos por los aportes de Smith y Harvey, se puede sostener de manera preliminar en este texto que el desarrollo geográfico desigual se refiere a la condición disímil de distribución geográfica de la riqueza, de la degradación ambiental, y de los desarreglos sociales en el mundo, producto de la actividad del capitalismo y sus dinámicas de producción y reproducción. No obstante, esta definición preliminar será delimitada más detalladamente una vez hayan quedado expuestos los conceptos centrales de la teoría.

Sin embargo, reconocer los elementos propios de la existencia del desarrollo geográfico desigual no es una cualidad exclusiva de la geografía crítica o la ecología política. Diferentes escuelas de pensamiento reconocen la existencia del mismo, y la explican de distintos modos.

Harvey (2007b) indica cuatro argumentos principales que son usados por los distintos enfoques en la explicación del fenómeno: A) la corriente historicista/difusionista ve al desarrollo geográfico desigual como resultado de un proceso que va dejando algunos residuos, o como producto de la resistencia de algunos espacios al progreso. En estos lugares suelen tener una predisposición de carácter racial, ambiental y/o cultural para no permitir la llegada del capitalismo y su desarrollo; B) el constructivismo habla del “desarrollo de los subdesarrollados” (Harvey 2007b, 18) a través de prácticas políticas, militares, geopolíticas de explotación imperialista colonial o neocolonial de territorio y poblaciones enteras, que están a la base del desarrollo geográfico desigual; C) las explicaciones ambientalistas adjudican las diferencias en el desarrollo a condiciones ambientales subyacentes; y D) una interpretación geopolítica entiende a este proceso como un resultado aleatorio de las luchas sociales y políticas entre poderes territorialmente organizados.

A pesar de las explicaciones anteriores al porqué del desarrollo geográfico desigual, Harvey (2007b) ofrece cuatro explicaciones adicionales dadas desde la geografía crítica, y que usa como base para la emergencia de su teoría del desarrollo geográfico desigual: A) la acumulación primitiva y la transformación de la naturaleza pueden ser vistas como males necesarios; B) las prácticas destructivas y de explotación son presentadas negativamente, lo que lleva a las dificultades para construir legitimidad para el capitalismo y sus formas; C) las restricciones ambientales son cada vez mayores y limitan las posibilidades; y D) se cree en la lucha competitiva donde alguien debe quedar arriba y alguien debe quedar abajo.

Sin embargo, el autor desarrolla el centro de la teoría de desarrollo geográfico desigual a partir de 4 condicionamientos, desde los cuales se ligan los aportes teóricos realizados por otros autores, pues aquí se consideran que dan el cuerpo teórico central de la teoría, y permiten entender los desarrollos paralelos, anteriores, y posteriores.

El primero de los condicionamientos es el *Arraigo Material de Los Procesos Sociales en la Trama Socioecológica de La Vida*. Este condicionamiento es el que permite entender cómo se integran la diversidad en todos sus ámbitos, con las variaciones geográficas idiosincráticas, los procesos de acumulación de capital, la lucha social, y la transformación ambiental. Es importante entenderlo, toda vez que la actividad capitalista tiene una relación dialéctica con el espacio, pues debe apropiarse de los procesos materiales (físicos, ecológicos, sociales) y usarlos para sus propósitos, así como debe adaptarse y transformarse por las condiciones que encuentra.

Con el arraigo material, Harvey (2007b) quiere dar a entender que la ligazón entre el capitalismo y los procesos materiales puede expresarse en términos de mundo de la vida y vida cotidiana ligados a la circulación del capital. Es posible decir entonces, primero, que trabajo, producción y consumo, están atados y atrapados por la circulación y acumulación del capital; y segundo, que existe un arraigo del capitalismo a la vida cotidiana, con significados afectivos que le otorgan legitimidad y soporte³. Este se sostiene sobre prácticas discursivas, opiniones y comportamientos entendidos a través del *sentido común* gramsciano (Harvey 2007b), teniendo también un carácter geográfico y, por ende, constitutivo del desarrollo geográfico desigual.

En este sentido, y refiriéndose a la producción de escalas desde del desarrollo geográfico desigual, Harvey (2007a) señala que la globalización implica la generalización de una noción burguesa del mundo, arraigada en el sentido común, donde es posible el afianzamiento social del capitalismo, y señala la producción de subjetividades del siguiente modo:

El desarrollo geográfico desigual de la vida cotidiana es producto de procesos a través de los cuales nos constituimos a nosotros mismos y nuestro mundo a través de actividades transformativas, con respecto a emprendimientos discursivos y prácticas de la vida cotidiana. (Harvey 2007b, 30).

Como están inmersos en el proceso de acumulación la vida de los seres humanos y la vida misma de todo el planeta, y el uso que de ella se hace como seres humanos, dentro del capitalismo, la posibilidad de movilizar y apropiar excedentes físicos varía de un lugar a otro, así como la circulación del capital, pues las condiciones físicas y ecológicas varían inmensamente en la superficie terrestre. De este modo, y debido a la relación dialéctica que se da en la producción del espacio, cuando hay transformaciones del ambiente, hay transformación de los seres humanos, y por ende, del sentido común. Así, continúa Harvey, la acumulación de capital trabaja a través de procesos ecosistémicos, reformulándolos y alterándolos a medida que trabaja.

La alteración de procesos ecológicos, ecosistémicos, del sentido común, y el modo diferenciado en que esta alteración procede entre las diferencias físicas y sociales alrededor del globo, hace que Harvey desarrolle el concepto de “trama socioecológica de la vida”

³ Vertientes del pensamiento crítico que algunos autores llaman *capitalismo cognitivo*, han hecho descripciones amplias de este fenómeno de arraigo del capitalismo en la vida cotidiana, y su importancia en la producción y reproducción del capital.

(Harvey 2007b, 36), con el que intenta describir el fenómeno donde la circulación del dinero y del capital debe ser entendido en términos socioecológicos, debido a su arraigo material ecosistémico y del sentido común.

El segundo condicionamiento es *La Acumulación por Desposesión*, donde la generación de mayores excedentes es más fácil ante entornos naturales favorables, pero donde su apropiación y centralización dependen del desarrollo político y poder de clase. Es decir, existen aquí dos factores que hacen posible la acumulación por desposesión: desarrollo político y poder de clase, y entornos naturales favorables.

Harvey (2007b) señala que es la apropiación de los excedentes (condiciones naturales) la que marca el nacimiento y consolidación de las burguesías y clases dominantes. Además, para el crecimiento del capitalismo es necesaria la continua expansión del sistema hacia lugares donde no hay apropiación (expansión hacia *afuera*) de las condiciones naturales, pues son la apropiación de la naturaleza y otras condiciones de producción⁴ las que proveen de rápida reproducción del capital y rápida producción de excedentes, luego su control se hace necesario y susceptible de apropiación y/o desposesión. Sin embargo, las condiciones naturales, y en general las condiciones de producción, no están distribuidas geográficamente igual, lo que hace que existan objetivos concretos de desposesión y acumulación en cada momento para el capitalismo, ligados a las condiciones geográficas de la distribución de condiciones. En general, se puede decir que la apropiación de las condiciones de producción a través del despojo y la desposesión por parte de las clases dominantes, genera mercantilización de mano de obra y naturaleza para la producción de excedentes, éstos realizados por las clases dominantes.

Al estar sujeto a las condiciones de producción, la acumulación por desposesión está determinada por dos componentes fundamentales en la teoría de los desarrollos geográficos desiguales, y que Harvey (2007a) denota como: A) la producción de escalas espaciales, y B) producción de diferencias geográficas.

La producción de escalas espaciales es clave, pues es en ellas donde “se puede organizar la actividad humana” (Harvey 2007a, 96). Además, la generación de éstas depende en gran medida de las innovaciones técnicas (sistemas de transporte y de comunicaciones), así como

⁴ Más adelante en este mismo apartado explicaremos cuáles son las demás condiciones de producción

“de las cambiantes condiciones políticas y económicas (comercio, rivalidades, y alianzas geopolíticas)” (Harvey 2007a, 96), estando éstas dentro del ámbito de la lucha de clases, convirtiendo a la creación de escalas, en una de las estrategias para valorizar una u otra posición de dominio y control en el capital. En este sentido, y entendiéndola como una forma concreta de organización de la producción capitalista, el autor determina a la globalización como la expresión de la producción de una escala determinada y determinadora del desarrollo geográfico desigual.

Asimismo, Smith señala que el surgimiento del Estado Nación se debe a una fase de nivelación (universalización) del capitalismo (Smith, Academia s.f.), y la emergencia de un nivel escalar determinado. Los estados nacionales se encargaron de generar condiciones internas más o menos homogéneas (leyes, sistemas de transporte, medios de comunicación, sistemas de reproducción social, subsidios al capital, etc.), y en su momento, se crearon los *afuera* del capital dentro del capitalismo global. Existe, entonces, un andamiaje de escalas geográficas que genera una diferenciación territorial esencial de la acumulación y flujo de capital, y a partir de su producción se crean los lugares de expansión hacia donde fluye el capitalismo (acordes a lo propuesto por Luxemburgo).

También dentro de los determinantes espaciales y la producción de sus escalas, la cuestión del trabajo adquiere importancia, pues es a través de su mediación que se convierten los valores de uso en valores de cambio (Smith s.f.), o lo que es lo mismo, es el trabajo el que convierte la materia prima en mercancía, y así, posibilitar su introducción al mercado. La división del trabajo, que ya no está solamente determinada por condiciones de género, edad, raza, etc., sino también atravesada por la división mundial del trabajo, propicia el desplazamiento del capital a los lugares donde se pueden obtener mayores tasas de ganancia, e incluso, hacerlo migrar entre las escalas.

Es a través de la división del trabajo, la diferenciación espacial de rentas, salarios, producción, costes, etc., todos relacionados con la aplicación de trabajo a los valores de uso, que se integran sistemas diferenciados en la circulación financiera y de reproducción social, generando las geografías del capitalismo (Smith s.f.).

Así, para la producción de las diferencias geográficas es necesario hacer, de la mano de Harvey y Smith, un examen desde el nivel escalar que muestra una serie de efectos y procesos que “producen diferencias geográficas en los modos y niveles de vida, en el uso de los

recursos, en las relaciones con el medio ambiente y en las formas culturales y políticas” (Harvey 2007a, 98), en donde a través de la mediación de los poderes de clase, esas diferencias son “perpetuamente reproducidas, socavadas y reconfiguradas por los procesos político-económicos y socioecológicos que tienen lugar en el presente” (Harvey 2007a, 98).

En la producción de las diferencias geográficas participa de manera muy importante la producción escalar, toda vez que los autores reconocen en la globalización y sus cambios cualitativos en la producción, un proceso que ha volatilizado y dinamizado las formas geográficas contemporáneas, con ciudades y regiones metropolitanas, por ejemplo, reconfiguradas durante una sola generación (Harvey 2007a), incluyendo cambios culturales dentro de los dinamizados, al mismo tiempo que los sistemas ecológicos y naturales. Claro, siempre haciendo hincapié en que estos procesos son generados por los poderes de clase, pues Harvey (Harvey 1990) indica que el espacio es susceptible de cambiarse y transformarse por voluntad de los agentes de poder capitalista, y que son ellos los que “son sensibles a las cualidades” (Harvey 1990, 327) espacialmente diferenciadas, y hacer a cada espacio atractivo al capital de gran movilidad. Esto se logra, continúa el autor, cuando como burguesía, ejerciendo el poder de clase, se tiene el control de la mano de obra, el suministro de la infraestructura, las políticas de impuestos, la regulación estatal, etc., para lograr un desarrollo particular del espacio.

Como se señaló anteriormente, el capitalismo es al mismo tiempo un proceso que produce sentidos comunes y subjetividades, y en este caso, a través del proceso de globalización sustenta la producción de escalas y de diferencias geográficas intentando desviar de sí la producción de desarrollos geográficos desiguales. Así señala Harvey que

(...) el mosaico geográfico siempre ha estado en movimiento en todas las escalas. Su volatilidad contemporánea deja la impresión extendida pero superficial, sin embargo, de que asistimos a una anarquía global en lugar de a un funcionamiento de fuerzas sistémicas de producción de desarrollos geográficos desiguales (Harvey 2007a, 99)

La acción de expansión del capitalismo junto a la de las clases dominantes locales denota que la acumulación por desposesión es un proceso tanto interno como externo, y en donde los poderes locales juegan un papel muy importante llevando adelante el interés de las burguesías que, saciando sus intereses, se alían con el capitalismo para mantener, durante el despojo y la desposesión, su poder en la generación de excedentes. Señala Harvey que este proceso, al

mismo tiempo mixtura las escalas cambiantes con la producción de diferencias geográficas, y así consolida el desarrollo geográfico desigual.

Finalmente, señala Harvey que el capitalismo de la globalización implica

(...) gran cantidad de autodestrucción, devaluación y quiebra en diferentes escalas y en diferentes localizaciones [...] concentra la riqueza y el poder y más oportunidades políticas y económicas en unas cuantas localizaciones selectivas y dentro de unos cuantos estratos restringidos de población (Harvey 2007b, 102).

Es por esta razón que aquí se señala la capacidad del desarrollo geográfico desigual para administrar también la destrucción, razón por la que en la globalización se genera un nuevo escalón en la competencia, relacionado con la producción activa de lugares con cualidades especiales para el ingreso de la escala globalizada del mercado, que toma formas empresariales en la producción de los espacios, teniendo por uno de sus motores a la acumulación por desposesión (Harvey 1990).

El tercer condicionante para la teoría de los desarrollos geográficos desiguales propuesto por el autor central que seguimos, es *La Acumulación de Capital en el Espacio y en el Tiempo*. A pesar de que Harvey describe siete supuestos iniciales para la explicación de este condicionante, aquí se va a trabajar desde la ligazón que esos siete supuestos tienen con el fenómeno del capitalismo que Marx llamó la aniquilación del espacio por el tiempo, y que Harvey (1990; 2007a; 2007b; 2014) trata extensamente en varios de sus textos.

Lo primero que señala Harvey sobre la aniquilación del espacio por el tiempo es la correspondencia que existe entre tiempo y dinero para el capital, y que el autor entiende como: “atravesar el espacio cuesta tiempo y dinero” (Harvey 2014, 150). Es decir, entre mayor tiempo y dinero sean requeridos en el proceso de producción, menores serán las posibilidades de producir renta. Esta situación hace que el capitalismo premie todas las innovaciones que reducen el coste que imprime el tiempo en la producción y comercialización de las mercancías, asimismo, en la disminución de los tiempos de circulación y acumulación del capital. En este sentido, gracias a la tecnología de la información, el dinero (en forma de crédito) es mucho más móvil ahora que antes. También influye aquí, señala el autor, las innovaciones en cuanto a la calidad de las mercancías para su movilidad, pues su transporte es fundamental en la acumulación del capital, teniendo en cuenta que, al mismo tiempo, la

producción es la forma de capital menos móvil, pues está “habitualmente encerrada en un lugar durante un tiempo” (Harvey 2014, 150).

Con la aniquilación del espacio por el tiempo, la reducción de costes de transporte y comunicaciones facilita la dispersión y la descentralización de la producción a otros lugares geográficos, pues, según Harvey (2014), es necesario hacer explotación de distintas oportunidades en distintos lugares. Trabajo, comercialización, circulación y acumulación del capital, entre otros, se descentralizan a distintos lugares del mundo para beneficiarse de las diferencias en los costes, y mayores beneficios para todas las formas del capital.

Sin embargo, hay otra forma en la que el autor señala que se da la aniquilación del espacio por el tiempo, y es tan importante como darle mayor cualidad a la movilidad de la mercancía y el capital. Esta segunda forma está relacionada con poder lograr la ubicación de las actividades de producción donde sean mínimos los costes de obtención de los medios de producción, mano de obra y acceso al mercado. Esta situación propicia el surgimiento de las economías de aglomeración, que serán objeto de este trabajo en un apartado posterior, y que atraen mano de obra, inversión, y más empresas, induciendo a su vez, una centralización geográfica.

Señala Harvey (2014) así, la existencia de procesos moleculares de acumulación de capital que convergen en estas regiones económicas creando centro/periferias de desarrollos geográficos desiguales, y que crean sus propios límites de aglomeración: exceso de población y contaminación, costes administrativos, aumento de coste la vida que redundan en demandas salariales, organización sindical, presión por aumentos salariales, etc., induciéndose hacia la búsqueda de nuevos espacios para el capital.

Es en la desaparición de las barreras espaciales que Harvey (1990) identifica a los fenómenos tanto de descentralización de la producción y de circulación y acumulación del capital, como al de aglomeración. Es decir, no es que haya una disminución o desaparición física del espacio, sino que la competencia exacerbada ha hecho llegar al capitalismo donde se presentan ventajas comparativas, precisamente por la disminución de las barreras espaciales. Así, las diferencias territoriales en términos de abastecimiento, recursos, infraestructura, etc., han adquirido mayor significación, y “la superioridad en el control del espacio se convierte en un arma aún más importante en la lucha de clases” (Harvey 1990, 325).

Finalmente, la disminución de las barreras espaciales ha permitido que la acumulación flexible⁵ explote un amplio espectro de circunstancias geográficas, aparentemente contingentes. Este fenómeno ha exigido información precisa y comunicaciones rápidas, y acentuar el rol de las ciudades mundiales, con la globalización como escala dinamizadora, en el sistema financiero corporativo.

De este modo, la explicación de la aniquilación del espacio por el tiempo, aunque sucinta, contiene los otros seis pasos teóricos que Harvey (2007b) diferencia: A) intercambio mercantil; b) las leyes coercitivas de la competencia espacial; c) divisiones geográficas del trabajo; d) competencia monopolística; e) infraestructuras físicas para la producción y el consumo; y f) producción de regionalidad.

1.5.1 Otros condicionantes del desarrollo geográfico desigual

Además de los condicionamientos teóricos que se han mostrado hasta aquí, el fenómeno del desarrollo geográfico desigual contiene una contradicción dentro de sus condicionantes: mientras el capitalismo genera desigualdades entre espacios, al mismo tiempo nivela/igualada en todas las esferas de producción las condiciones de explotación del trabajo. Sin embargo, es a través de la generación de desarrollos desiguales que el capitalismo crea espacios discretos diferenciados uno de otro, y que a través de sus bordes presiona hacia la homogenización. A este fenómeno se le llama la “solución espacial” (Harvey 2007a, 37) a las contradicciones del capitalismo, y que configuran también la forma de administrar el desarrollo desigual. Además, esa solución espacial se erige como la condición sin la cual sería imposible la inherente expansión geográfica, reorganización espacial, y el mismo desarrollo geográfico desigual del capitalismo.

En otro texto, el mismo autor llama a estas soluciones espaciales como “fix [...] fijaciones/soluciones provisionales espacio temporales” (Harvey 2014, 154), y que a su vez tienen 2 condicionantes relacionados con la contradicción anterior:

A) cierta porción del capital total queda literal y físicamente fija en cierto lugar durante un período relativamente largo de tiempo; y B) pero fix se refiere también metafóricamente al arreglo o solución coyuntural de la crisis de sobreacumulación del capital proporcionado por las inversiones a largo plazo en expansiones geográficas (Harvey 2014, 154).

⁵ El concepto de acumulación flexible lo explicaremos más adelante en este mismo apartado.

Es decir que la contradicción entre generación de desigualdades, y la necesidad de nivelar condiciones de explotación, es la condicionante para generar nuevos procesos de expansión de la acumulación del capital, a través de la generación de excedentes en mano de obra y capital. Sin embargo, como señala Harvey (2014), las contradicciones del capitalismo, incluyendo esta que aquí se señala, siempre devienen en crisis que marcan cambios radicales en la evolución del capital⁶, y por ende, en su reconfiguración geográfica.

De este modo, el capital no tiene que resolver sus fracasos sistémicos sino que, a través de *fix*, los desplaza geográficamente reafirmando lo dicho antes, donde *fix* es también una fijación/solución espacio temporal de “destrucciones de capital localizadas y temporales” (Harvey 2014, 156), o lo que es lo mismo, es la administración sectorizada de la crisis del capital.

Finalmente, se puede decir que la teoría de desarrollo geográfico desigual, a través de todas las consideraciones teóricas que se han señalado hasta aquí, hace referencia a las inserciones desiguales de los territorios y formaciones sociales en el mercado del mundo capitalista, en donde “las fuerzas de la naturaleza son sometidas al control humano, mientras se crean sistemas de transporte y comunicaciones, divisiones territoriales del trabajo e infraestructuras urbanas que forman los cimientos de la acumulación del capital” (Harvey 2007a, 39), que obedecen a las condiciones de espacio y tiempo propias de cada escala y etapa de acumulación del capital.

1.6 Ecología política y ecomarxismo como una forma de entender el capitalismo

Dentro de la explicación de la teoría del Desarrollo Geográfico Desigual, Harvey (2007b) señala que cuando se refiere a *geográfico* a lo largo de su planteamiento teórico, indica que está englobando en ese término todas las condiciones ecológicas, espaciales y culturales que están envueltas dentro de los espacios que están siendo objeto de la implementación de las *fix*. Esta aclaración toma relevancia aquí, pues permite señalar que es desde la ecología política que se puede explicar la relación entre humanos y medio ambiente, ligada por la generación de políticas públicas y su consecuente desenvolvimiento en la degradación ambiental (Bryant 1998), y configura uno de los elementos de las crisis del capitalismo, aspecto que también se tratará en este subtítulo.

⁶ Sobre la función de las crisis en el capitalismo hablaremos posteriormente en este apartado.

Ahora, para poder abordar el tema, es necesario comprender cómo el capitalismo, generador del desarrollo geográfico desigual, entiende tanto al medio ambiente como a los seres humanos y las relaciones que entre ellos se tejen, pues es a través de ésta que se podrá explicar las crisis, y la generación de ciertas políticas públicas en desarrollo rural.

1.6.1 Mercancías ficticias (trabajo, tierra y dinero) y contradicciones del capital

El capitalismo ha hecho que la economía de mercado funcione como “un sistema económico regido, regulado y orientado únicamente por los mercados” (Polanyi 1989, 124), a pesar de que éste siempre fue un elemento secundario de la vida económica. Así, el sistema de mercado se convierte en un sistema autorregulado, pues “la tarea de asegurar el orden en la producción y la distribución de bienes es confiada a este mecanismo” (Polanyi 1989, 124), logrando también que “los seres humanos se comporten de modo que pretendan ganar el máximo dinero posible” (Polanyi 1989, 124), fenómeno que se encuentra también a la base del surgimiento de las economías de mercado autorregulado.

Polanyi sugiere que, entonces, se hace necesaria la existencia de una economía donde el precio de la oferta de bienes y servicios es igual a la demanda del mismo precio, y donde los precios regulan la producción y la distribución. Al mismo tiempo, ésta supone la existencia del dinero como representación del poder adquisitivo, e implica que toda la producción está destinada a la venta en el mercado, donde los productos están determinados por un precio. Inclusive, el mercado ha otorgado precio al trabajo, en forma de salario, a la tierra, en forma de renta, y al dinero, en forma de interés, y que configuran el ingreso por la venta de cada una de esas mercancías (Polanyi 1989)

Otra separación importante de la economía de mercado, producto del capitalismo, y que se alza como el principio constituyente del mercado autorregulado, es la que no permite que el Estado (producto también del capitalismo) pueda obstaculizar o intervenir en la formación de los mercados ni en el establecimiento de los precios. Su función, señala Polanyi (1989), está reducida a la generación de políticas que favorezcan la autorregulación de los mercados.

Esta economía de mercado supone a todos los elementos de la industria aglutinados, entiéndase trabajo, tierra y dinero (O'Connor los denomina como medios de producción). Sin embargo, el autor propone una reflexión donde señala que

El trabajo no es, sin embargo, ni más ni menos que los propios seres humanos que forman la sociedad; y la tierra no es más que el medio natural en que cada sociedad existe. Incluir al trabajo y la tierra entre los mecanismos de mercado supone subordinar a las leyes del mercado la sustancia misma de la sociedad (Polanyi 1989, 128)

Así, señala el mismo autor, trabajo, tierra y dinero, no son producidos. Es decir, no se corresponden con el concepto de mercancía; su condición ontológica no es ser producidos para su venta en el mercado, sino que *son* en términos de su aplicación para otras actividades ligadas a otros ámbitos de la vida. El tratamiento como mercancía, sin serlo, por parte de la economía de mercado, es el fenómeno que Polanyi (1989) llama como mercancías ficticias, postura reforzada por O'Connor (2001) cuando sostiene que la naturaleza del capitalismo es convertir en mercancía todo aquello que no lo es, o por lo menos tratarla como tal. Al final, ha sido tan bien articulado el mercado de las mercancías ficticias, que cualquier intento que se haga para la regulación de esta ficción, pone en peligro la autorregulación del sistema completo.

El tratamiento como mercancías ficticias que les da el mercado sólo puede llevar a la destrucción de la sociedad, pues la fuerza de trabajo no puede ser utilizada sin que se vean afectados los seres humanos. Del mismo modo, “la naturaleza se vería reducida a sus elementos, el entorno natural y los paisajes serían saqueados, los ríos polucionados, la seguridad militar comprometida, el poder producir alimentos y materias primas destruido” (Polanyi 1989, 131).

La transformación en mercancías ficticias, producto de la organización fabril de la producción, al estar ligada directamente con la vida humana, y la vida en general, se convirtió también en un organizador de la sociedad, tal y como lo se intentó señalar antes en este mismo apartado.

Entender el trabajo, la tierra y el dinero como mercancías ficticias o como condiciones de producción, muestra la relación que existe entre seres humanos y medio ambiente mediada por el capitalismo, tal y como era el objetivo de la primera parte de este subtítulo. Sin embargo, es necesario entender qué son las condiciones de producción, pues es a partir de su comprensión que se podrá explicar el funcionamiento de las políticas públicas como mediadoras entre el capitalismo (como representante de las relaciones sociales) y el medio ambiente, función del análisis desde la ecología política en nuestro trabajo.

O'Connor (2001), entonces, se concentra en la determinación de las características principales de las condiciones de producción de la siguiente manera: La primera condición de producción, la fuerza de trabajo, tiene como característica principal que “no se produce ni se reproduce por la ley del valor, su precio no puede explicarse en términos de valor de cambio” (O'Connor 2001, 176), ubicando una vez más su condición ontológica material fuera de la economía de mercado, como ya lo había hecho Polanyi.

La segunda condición, denominada como condiciones comunales y generales de la producción social, traído de la entraña de la teoría marxista, es donde se incluyen la infraestructura física y social de las relaciones sociales (carreteras y educación, por ejemplo). Estas condiciones son entendidas también como “los medios de consumo colectivo, los medios de circulación del material (comunicación y transporte), y la concentración espacial de los medios de producción” (O'Connor 2001, 177), y están conceptualizadas en estrecha consonancia con la teoría del desarrollo geográfico desigual toda vez el autor hace énfasis en el carácter espacial de la distribución de estas condiciones.

Por último, las condiciones de producción también incluyen unas condiciones físicas externas o naturales, compuestas por dos subcondiciones: A) la riqueza natural de medios de subsistencia, que se refieren a condiciones tales como suelos fértiles y aguas abundantes en peces, por ejemplo; y B) riqueza natural de instrumentos de trabajo que favorecen actividades productivas, tales como cascadas, ríos navegables, madera, carbón, entre otros. Señala O'Connor que, a mayor cantidad de condiciones físicas externas favorables, hay mayor disminución de costos de producción y mayor probabilidad de generar excedentes y utilidad.

Tal y como ya se revisó con Polanyi, O'Connor insiste en la idea de que la conversión en mercancías ficticias de las condiciones de producción, es al mismo tiempo la creación de unas relaciones de producción, pues el descuido o el cultivo de las mismas afecta la posibilidad y capacidad productiva. Además, para que las condiciones de producción estén a disposición del capital requieren de unos arreglos espaciales, o fix, administrados desde el Estado. El autor señala que el Estado no reproduce la fuerza de trabajo, por ejemplo, pero sí se encarga de la reproducción de sus condiciones de existencia (O'Connor 2001), y como lo se revisó con Harvey, el Estado, como producto del capitalismo, hace este tipo de cosas con todas las condiciones de producción, pues la provisión de las mismas no es rentable fuera de los círculos del capital.

Pero también que sea el Estado el encargado de la provisión de las mismas, hace que se genere politización sobre las condiciones de producción, pues el descuido de ellas, no sólo puede generar una crisis de producción, sino una crisis de legitimidad del Estado. Además, esta regulación genera dos tipos de contradicciones: A) contradicciones dentro del capital, y B) contradicciones dentro y entre las condiciones de producción. Dice O'Connor que éstas contradicciones ejemplifican que “el capitalismo es una barrera para sí mismo afectando sus propias barreras sociales y ambientales, elevando sus costos y gastos, poniendo en peligro su capacidad de producir” (O'Connor 2001, 192), y generando las crisis constantes de las que él mismo depende.

Para O'Connor (2001), Marx puede estar seguro de tres situaciones que son generadoras de crisis en el capitalismo: A) las deficiencias de las condiciones de producción pueden adoptar forma de crisis económica; B) si bien hay barreras a la producción externas al modo de producción, estas barreras asumen la forma de crisis en el capitalismo; y C) el capital subvalúa la naturaleza: la agricultura capitalista es nociva para el suelo, los trabajadores y la comunidad. Con estos tres puntos, Marx se acercó, sostiene el autor, pero no teorizó lo suficiente para llegar al punto donde las barreras naturales pueden ser producidas por el capitalismo mismo (contaminación de fuentes naturales por la actividad del capitalismo), pero abrió el campo a una teoría ecológica de la crisis y la transformación social.

La teorización sobre la condición ecológica de la crisis del capitalismo, de manera inicial, está asociada a la generación de mercancías ficticias, enmarcadas en la internalización de la naturaleza en los procesos de acumulación y circulación del capital. Si el capitalismo genera crisis cíclicas, éstas se manifiestan ecosistémicamente gracias a que “las características y los elementos naturales son agentes activos en todas las etapas del proceso de acumulación del capital” (Harvey 2014, 242) y cobran gran importancia nuevas formas en las que el capital corre a través de la naturaleza, y la naturaleza a través del capital, entendiendo que “el flujo de dinero es una variable ecológica y la transferencia de nutrientes a través de un ecosistema puede también constituir un flujo de valor” (Harvey 2014, 242).

Lo que los autores quieren mostrar es que capital y naturaleza no están separados, sino que el “capital es un sistema ecológico en constante funcionamiento y evolución dentro del cual tanto naturaleza como capital se producen y reproducen continuamente” (Harvey 2014, 242), y que estos dos elementos conforman, además, una unidad contradictoria. La naturaleza

evoluciona por efecto de su devenir natural, pero a la vez, por acción del capital que la modifica, generando lo que Smith (2007) denomina como *producción de la naturaleza*.

El proceso de producción de la naturaleza tiene como uno de sus componentes principales el uso de la fuerza de trabajo, pues el ecosistema del capital la utiliza para aumentar el valor de la naturaleza, lo que convierte a esta última en una estrategia de acumulación. Señala Smith (2007) que el proceso de acumulación basado en la naturaleza, es mucho más evidente durante las últimas tres décadas, donde una nueva forma de producción capitalista de la naturaleza ha transformado la relación con el mundo natural, y reconfigurado la trama socioecológica sostenedora del capitalismo. Esta relación, sostiene el autor, está basada en una nueva generación de commodities que, aunque pretendan mostrarse como producto del capitalismo verde, lo que hacen es profundizar la mercantilización y financiarización de la naturaleza por el capital.

Según Smith (2007), desde el capitalismo, a través de la intervención de la fuerza de trabajo en el proceso de producción de la naturaleza, se ha generado también un proceso de subsunción formal y real de la naturaleza al capital⁷. La formal, hace referencia a la transformación de materias (primas) en objetos de producción, y se encuentra en continua expansión. En esta forma de subsunción, entonces, el colonialismo permitió alcanzar lugares con materias primas inexploradas. Respecto de la subsunción real, Smith señala que esta tiene dos formas: A) la primera, donde la acumulación de capital por la explotación de la naturaleza deja de ser un efecto indirecto de la transformación y circulación, y pasa a ser un objetivo global. Es decir, el aumento de las cotizaciones en bolsa de las actividades relacionadas con el medio ambiente deja de ser un hecho accidental, para convertirse en un objeto del mercado, a lo que el autor caracteriza como capital circulando a través de la naturaleza, y B) la segunda, que subdivide en dos vías: a) los objetos de investigación vueltos commodities que se apropian de plusvalía relativa (modificación genética), y b) creación de commodities futuros para insertar en la financiarización (bonos de polución). A estas dos últimas formas las caracteriza su condición de ser el modo en el que la naturaleza circula a través del capital.

Quiere decir que el capital además de subsumir formal y realmente la fuerza de trabajo, o los seres humanos, también subsume a la naturaleza a través del proceso de producción, llevando al capitalismo, al final, a subsumir la vida en general al modo de producción.

⁷ Para entender mejor el proceso de subsunción formal y real del trabajo al capital, remitirse al Capítulo IV del primer libro de El Capital de Marx.

Sin embargo, la situación no es tan sencilla. La privatización de los bienes comunes (naturaleza), que hace parte de los procesos de subsunción, genera que los propietarios de los mismos tengan capacidad para capitalizarla como riqueza monetaria, pero

Lo que es diferente en esta ocasión es que nos encontramos en un punto de inflexión crucial de la tasa de crecimiento exponencial de la actividad capitalista, la cual está teniendo un impacto igualmente exponencial sobre los niveles de estrés y riesgo medioambientales en el seno de la ecología del capital, que insiste ante todo en mercantilizar, privatizar e incorporar cada vez más aspectos de nuestro mundo vital a sus circuitos (incluidas las propias formas de vida) (Harvey 2014, 248-249).

La subsunción de la naturaleza al capital, es sinónima, entonces, de la degradación medioambiental, y está íntimamente ligada con la multiescalaridad del capital: de daños muy localizados, se pasa a daños regionales para los que se han perdido tradicionales herramientas de gestión y acción, producto del avance del modo producción capitalista.

Finalmente, la subsunción de la vida al capital, mediada por la privatización de la naturaleza, y la explotación exacerbada de la misma para alcanzar las tasas de crecimiento que el capitalismo busca, genera lo que O'Connor (2001) denomina como la Segunda Contradicción del Capitalismo, y que es uno de los corolarios más importantes del ecomarxismo. Aquí, la contradicción más objetiva del capitalismo es la que se da entre las relaciones sociales de producción capitalista, y las condiciones de producción capitalista, pues las primeras atacan de tal modo a las segundas que, como se señaló antes, provocan su degradación de modo exponencial, y su imposibilidad de seguir cumpliendo su función como condiciones de producción. Es decir, en la segunda contradicción, el capitalismo es una barrera productiva para sí mismo (O'Connor 2001).

La materialización de la segunda contradicción del capital, junto a la teoría del desarrollo geográfico desigual, son parte constitutiva de los elementos que, a través de la política pública, los Estados intentan manejar para gestionar su propio desarrollo, y sobre los cuales la academia ha revisado las bases para entender los modos más efectivos en que, desde su ámbito rural, los Estados pueden insertarse en las dinámicas de mercado de modo más efectivo. Por esta razón, a continuación, se presentan los principales enfoques teóricos desde los cuales se gestiona el desarrollo rural en el continente, teniendo en cuenta que es el ámbito rural es el que es de interés en este trabajo.

1.7 La Nueva Sociología Económica y el Desarrollo Rural

Hasta aquí se ha revisado que, dentro de la teorización del desarrollo geográfico desigual, la economía de mercado ha logrado generar un nivel de autorregulación importante gracias a la mercantilización de los elementos que no le corresponden: fuerza de trabajo y naturaleza (tierra), fenómeno que Polanyi cataloga como mercancías ficticias. Pero esta conceptualización también le sirve al autor para señalar que la economía de mercado ha logrado funcionar, cada vez más, de manera desarticulada al resto de los ámbitos sociales, o mejor, se ha convertido en el ámbito que regula al resto de dimensiones de las sociedades.

El concepto de trama socioecológica de la vida acude a esta condición, pues sostiene que el capitalismo se asienta en la construcción de subjetividades, estas asociadas a estructuras sociales y cognitivas: el sentido común. Con una interpretación particular de este punto, y de los desarrollos teóricos de Polanyi, la nueva sociología económica y el neoinstitucionalismo, han generado un punto de partida teórico relacionado con la forma de entender las relaciones entre el mundo social y el mundo económico, para leer y proponer acciones sobre la realidad del mundo rural en el continente.

En este sentido, sostiene Marroquín (2001) que, hasta la década de los 80, economía y sociología habían seguido caminos distintos debido al impulso neoclásico de la ciencia económica, dejando de lado los aportes iniciales del institucionalismo de principios del siglo XX y lo que él llama el estructuralismo latinoamericano de mitad del mismo siglo. Este institucionalismo que se inicia con Parsons y su propuesta de superponer a la economía el mundo sociológico, entiende que las decisiones (económicas) de los agentes están influenciadas por las condiciones sociales en las que éstos se encuentran, y que difieren de los medios que los agentes disponen.

Para el autor, esta forma de entender el mundo económico tiene en cuenta el proceso evolutivo de la vida de los seres humanos, donde los hábitos y las costumbres constituyen las formas más convenientes para lograr su reproducción, diciendo que “la economía institucional es la teoría económica que sostiene que la vida es determinada no por leyes económicas sino por instituciones económicas” (Marroquín 2001, 79). Así, la concepción evolucionista de la economía, sostiene que las sociedades “adaptan y transforman creativamente” (Marroquín 2001, 80) las instituciones económicas.

Aquí cobran importancia las relaciones de poder, sin que el autor lo ponga en esos términos, pues lo que él llama, desde el institucionalismo del siglo XX, como pautas de trabajo (instituciones), suelen ser impuestas desde la legislación. Es decir, las instituciones que son favorables a la sociedad para el correcto funcionamiento del mundo económico, nuevas y viejas, son fortalecidas desde la capacidad de generar instrumentos legales que las impongan. Estas pautas de trabajo contienen una organización determinada de los agentes, y producen un sistema de precios (relación de oferta/demanda) producto de los acuerdos y cálculos ante las adversidades.

Al final, para el autor, y basándose en Commons, el institucionalismo de principios del siglo XX, entiende a las costumbres, dentro de ellas a las pautas de trabajo, como “transacciones de clases similares de individuos bajo circunstancias similares” (Marroquín 2001, 83).

Con una cercanía teórica importante, pero sin una conexión entre los autores definida (Marroquín 2001), el estructuralismo latinoamericano desarrollado desde mediados del siglo XX, que tuvo a Prebisch y Furtado como sus mayores exponentes, y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como su institución insigne, se inmiscuye en el estudio sociológico y económico desde la teoría del desarrollo (en el continente). En este campo, la explicación del subdesarrollo latinoamericano, que tal vez se pueda pensar aquí como la desconexión de los territorios del continente al capitalismo a mitad del siglo XX, comienza a ser explicada por Prebisch y Furtado no sólo desde la economía, sino desde un análisis histórico de la estructura social latinoamericana.

En medio de la explicación del subdesarrollo latinoamericano, desde la CEPAL se sostiene que

(...) si se pudiera recolectar toda la información posible para la toma de decisiones *económicas*⁸, no existe entidad con capacidad computacional para tomar una decisión o elección de manera expedita, lo cual nos indica que las decisiones de muchos consumidores es una actividad cercana al hábito o la costumbre (Marroquín 2001, 100)

evidenciando la cercanía teórica con los pensadores institucionalistas de principios del siglo XX en Norte América, rescatando la importancia de las estructuras sociales encarnadas en el hábito y la costumbre, para el entendimiento de las situaciones económicas de las sociedades

⁸ Las cursivas son del autor de este texto

latinoamericanas. Al final, lo que se propone resaltar del pensamiento Cepalino (Prebisch y Furtado), es la dependencia de la racionalidad económica de las instituciones sociales; mercados, precios, unidades productivas, etc., son instituciones que se refuerzan o se transforman a fuerza de hábitos y costumbres⁹.

El recorrido que se hace sobre estas bases iniciales del neoinstitucionalismo, no busca hacer una descripción extensa de lo que ha significado el institucionalismo o el estructuralismo latinoamericano, sino revisar las bases teóricas de lo que hoy se conoce como neoinstitucionalismo, en el campo de la nueva sociología económica. Si bien en Marroquín (2001) no se encuentra una conexión clara entre las corrientes teóricas de principios y mitad de siglo XX en el continente americano, y el neoinstitucionalismo, Caballero y Soto (2013) sostienen que en esta manera de entender el comportamiento económico de las sociedades, se intenta conciliar la visión de las instituciones propia de los economistas, como las reglas creadas por los individuos, y las de los sociólogos, que las consideran hechos sociales externos a ellos.

Esta condición, sostienen esos autores, hace que la elección individual (económica) esté contextualizada institucionalmente, como se señaló más atrás a través de Marroquín, situación que permite la conjunción de los desarrollos teóricos del siglo XX en las propuestas de la nueva sociología económica. Se continúa, además, con el rescate del individuo y su papel como principal ente (entidad) tomador de decisiones.

Tal y como la hace Marroquín para las tradiciones institucionalistas y estructuralistas, Caballero y Soto (2013) resaltan el origen weberiano en el marco institucional dentro del que las entidades ejercen la elección individual, y en el que se incorporan costumbres, convenciones, normas sociales, creencias culturales y religiosas, familias, amistades, límites étnicos, organizaciones, comunidades, clase, grupos de estatus, mercados, leyes y Estado.

El aporte más importante de la nueva sociología económica, y que la diferencia de los desarrollos teóricos anteriores, es la perspectiva de incrustación social en el análisis de las acciones económicas y su estructura de redes. El concepto de *embeddedness* (incrustación social), que recoge el pensamiento de Polanyi sobre la ligazón del mundo económico al resto

⁹ Sobre estos puntos, Callón (2011) vuelve para hacer una descripción de los elementos que influyen sobre los agentes calculadores a la hora de tomar decisiones económicas, y de la ligazón que esas decisiones tienen con el contexto cultural al que pertenecen los mismos agentes.

de dimensiones de la vida humana, y su no funcionamiento de manera diferenciada hasta la emergencia del capitalismo, las mercancías ficticias, y la autorregulación del mercado, es recogido por la nueva sociología económica para señalar que, las diferencias en el funcionamiento del capitalismo dentro del ámbito económico de las sociedades en el mundo, obedecen a las diferencias que existen en el entramado institucional de las sociedades que, al mismo tiempo, genera diferencias en las formas en las que los individuos toman decisiones (Callon 2011; Caballero y Soto 2013).

Para sustentar esta idea, Caballero y Soto (2013) sostienen que la incrustación social afecta de 3 modos los resultados económicos: A) las redes sociales afectan el flujo y la calidad de la información; B) las redes sociales son fuente de recompensas y castigos; y C) de las redes sociales emerge la confianza de que los demás van a hacer lo correcto. Así, mientras haya un clima institucional adecuado, los agentes, que se encuentran relacionados a través de redes institucionalizadas, encontrarán climas sociales propicios para el emprendimiento, la generación de grupos industriales, flujo de información y/o consumo.

En suma, desde la nueva sociología económica y el análisis del neoinstitucionalismo, hay dos puntos centrales: A) el arraigo social de la acción (económica) que no sólo depende de la motivación individual, y por tanto B) la construcción social de la economía, a través de la construcción social de las instituciones que enmarcan el mundo económico. Es por esta razón que, Caballero y Soto (2013), basándose en Granovetter (1990), Berguer y Luckmann (1966), y Meyer y Roulan (1977), sostienen que las organizaciones se ven obligadas a incorporar prácticas y comportamientos soportados en concepciones institucionalizadas de la sociedad, en términos de productos, servicios, técnicas, políticas, y programas que funcionan como poderosos mitos racionales, y que les otorgan legitimidad y estabilidad. Es decir, es necesario que las estructuras organizativas sean un reflejo de la realidad socialmente construida.

Este reflejo conceptualizado como isomorfismo (Caballero y Soto 2013), permite sostener que, ante un ambiente institucional dado, habrá una tendencia hacia la homogeneidad de las estructuras organizativas. Powell y Dimaggio (1999) sostienen que el cambio isomórfico se puede lograr a través de cuatro mecanismos: A) *coercitivo*, donde se da por influencia de la política; B) *mímico*, adopción de respuestas estándar ante la incertidumbre; C) *normativo*, donde hay una profesionalización de la organización; y D) *proselitismo o evangelización*, por esfuerzos de emprendedores institucionales en defender o influir en ciertas prácticas

Caballero y Soto (2013) señalan tres conceptos ligados al isomorfismo que cobran importancia en el análisis neoinstitucionalista: A) institucionalización, B) condición cognitiva (dado por hecho), y C) legitimidad. Los autores los explican como

(...) la institucionalización es el proceso por el cual los patrones alcanzan rigidez normativa y cognitiva, y llegan a ser *dados por hecho*. Estos procesos, obligaciones o realidades sociales vienen a tomar un estatus de regla en el pensamiento y la acción social (Caballero y Soto 2013, 146)

La legitimidad se otorga a partir de la cooperación de las organizaciones con las reglas institucionalizadas, moviéndose dentro de los límites del sistema simbólico, y reproduciéndolo.

Así, se constituye con la nueva sociología económica y el neoinstitucionalismo un espacio donde el análisis de las estructuras sociales y cognitivas, son importantes a la hora de estudiar el funcionamiento del mundo económico (y el desarrollo) de las sociedades. Este enfoque teórico ha sido el utilizado para analizar y planear el desarrollo rural del continente desde el inicio del siglo XXI, plasmando en las políticas públicas los conceptos desde los que se pretende impulsar la transformación productiva. Concretamente, y como será evidenciado a continuación, el impulso neoinstitucional se ha plasmado en las políticas de desarrollo rural a través de varias formas.

1.8 El neoinstitucionalismo en el desarrollo rural latinoamericano

Con la escueta descripción teórica hecha atrás, en esta parte del trabajo se perseguen las pistas teóricas del neoinstitucionalismo en los análisis y las propuestas de desarrollo rural en el continente, para así entender cómo el enfoque teórico de la nueva sociología económica y el neoinstitucionalismo abre las vías en la gestión del desarrollo de los territorios rurales latinoamericanos.

El primero de los indicios teóricos es dado por Schneider (2009), sosteniendo que, para inicios del siglo XXI, los conceptos utilizados para la explicación de las condiciones rurales en América Latina, encontraron un límite en su capacidad explicativa de las transformaciones rurales. Las definiciones de lo rural, el territorio, y el desarrollo, sufrieron grandes transformaciones en esos años, y afectaron el campo institucional, organizacional y de política pública desde los que se buscaron nuevas maneras de agenciarlos.

En esa medida, señala el mismo autor, todas las instituciones han comenzado a actuar en los territorios teniendo como base común las siguientes ideas que han direccionado las transformaciones de los tres conceptos anteriores: A) el espacio rural es heterogéneo y no se circunscribe a las actividades agrícolas; B) los territorios se entienden como espacios donde se permite la reflexión sobre la articulación de las escalas regionales y locales, y la globalización; C) el desarrollo es económico, productivo, tecnológico, cultural, y ambiental; y, D) el cambio es un proceso lento que debe tener efectos prácticos en mejorar la calidad de vida, así como incidir en la mente de los actores, y asumido por las instituciones colectivas.

Schneider (2009) propone una ruta sobre la que se ha movido el concepto de territorio dentro de las ciencias sociales, donde éste se concibe, desde el marxismo, como un lugar que puede ser demarcado y apropiado por aquellos que son capaces de mantenerlo a través del ejercicio del poder, y que está atravesado por determinados medios de interacción con la naturaleza que configuran un modo específico de apropiación¹⁰. El territorio, entonces, se construye y se mantiene a través del ejercicio del poder, a través del cual se domina el espacio.

Muy cercana a esta percepción del territorio, pero con una marcada incidencia de la importancia del Estado para la construcción y mantenimiento de los mismos, están las corrientes neoratzelianas, donde Raffestin, a groso modo, sostiene que el territorio es una manifestación espacial del poder, fundamentado en las relaciones sociales concretas. Es decir, el territorio es una dimensión emergente de las relaciones sociales existentes, con una amplia e importante participación del Estado en su mantenimiento¹¹.

Sostenido en autores como Schneider (2006), Schetjmann y Berdegue (2003), Dallabrida (2007), entre otros, Schneider (2009) señala que, desde finales del siglo XX, el territorio ha venido asemejándose cada vez más al concepto de región, donde los atributos naturales como: relieve, clima, actividades económicas, e infraestructura, son esenciales para la planeación del desarrollo rural. En este enfoque se fortalecen las perspectivas teóricas que se denominan como neomarshalianas, donde el territorio depende en gran medida de la

¹⁰ Para ilustrar de mejor manera el concepto marxista del territorio, revisar los escritos de Mançano (2008, 2011) y Fals Borda (2001).

¹¹ Para entender de fondo el concepto de territorio desarrollado por la corriente neoratzeliana, revisar a Raffestin (1986, 1993, 1997)

formación de economías de proximidad que se focalizan en la superación del modelo fordista de producción, donde los atributos naturales están en relación con la capacidad de innovación y formación de mano de obra de los actores.

Con estos atributos del territorio, que Schneider señala como propios de las sociedades modernas, la forma de entender lo rural también ha sufrido variaciones. Una de las formas de entender lo rural ha emergido con el enfoque analítico de la nueva ruralidad, que se concentra en los efectos de la globalización en los cambios de las formas de trabajo, y las alteraciones del papel de las políticas públicas para la agricultura y el medio rural. La nueva ruralidad como germen de una nueva forma de entender el campo latinoamericano, permite a Friedland (2002, citado por Schneider 2009, 9), sostener que desde el momento en el que crece la industrialización en la producción de alimentos, fibras, y materias primas, la diferenciación entre agricultura y agronegocio se hace difusa. Asimismo, el espacio rural tampoco puede ser definido solamente por los procesos de producción y transformación que hoy tienen cabida en él, pues hay procesos de mercantilización del propio espacio rural, que se materializan en turismo y valorizaciones del paisaje que no están ligados a la producción agrícola, pero sí se encuentran inmersos en las dinámicas rurales.

Con esta reestructuración conceptual del territorio y de la ruralidad, emerge el desarrollo territorial rural, representando la confluencia de las nuevas formas conceptuales antes tratadas, la elaboración de políticas, y la implementación y experimentación de prácticas (Schneider 2009). Desde aquí, el desarrollo territorial rural supera las dicotomías de campo versus ciudad, y los enfoques sectoriales de la actividad económica. Estos, según el autor, son sustituidos por el escrutinio de la diversidad de los actores, y sus estrategias y trayectorias elegidas para la reproducción social y económica, es decir, el reconocimiento de la heterogeneidad territorial.

Al final, el desarrollo territorial rural es un proceso de transformación productiva e institucional, en un espacio rural determinado, y que tiene como fin la reducción de la pobreza rural.

Este recorrido sucinto por la transformación de los conceptos de territorio, ruralidad, y desarrollo, permite entender tres maneras en las que, durante toda esta transformación, han sido entendidos algunos procesos vividos en los territorios rurales alrededor del mundo.

Claro, en ellos se condensan las discusiones alrededor de los conceptos que propiciaron sus transformaciones analíticas, y que hoy son el horizonte teórico sobre el que se elabora la mayor parte de la política pública en desarrollo rural en el continente.

Dentro del análisis de los procesos de desarrollo rural que generaron las transformaciones conceptuales, se cuenta el caso de la Toscana italiana, y de la importancia de la generación de clústeres en el desarrollo rural. Así, desde lo que más atrás se denominó como el enfoque de distritos industriales y clústeres de desarrollo rural, Da Veiga (2002) señala que el análisis debe iniciar por cómo entender la relación entre lo urbano y lo rural para su implementación en la planeación del desarrollo rural, pues esta relación se compone de un complejo de interacciones que generan un ecosistema territorial, sin el que uno u otro (ciudades y campo) puede existir, o no puede ejercer el conjunto de sus relaciones vitales. En la visibilización de las interacciones que componen el ecosistema, juegan un papel muy importante las diversas actividades bajo las cuales los sectores rurales están alimentando los niveles de renta, educación y salud, con base en su patrimonio natural y cultural.

En este sentido, Da Veiga (2002) indica que las nuevas fuentes de crecimiento económico están ligadas a peculiaridades del patrimonio natural y cultural de los sectores rurales, en donde se ha generado una relación entre eficiencia y altos niveles de empleo, resultantes en una constelación económica localizada o espacializada capaz de vencer la recesión (económica). Dentro de esta constelación, el caso de la Toscana el autor lo describe como un territorio donde se ha logrado un dinamismo económico importante, caracterizado por una distribución espacial difusa de la economía, donde predominan las formas familiares de la economía, fortalecidas por una importante red de comunicaciones que encuentra sus orígenes desde la edad media.

El desarrollo de esta región también ha estado ligado a la existencia de agentes emprendedores, quienes son capaces de tomar riesgos a través de la aplicación de sus innovaciones, y que han vinculado su emprendimiento a través de clústeres. Sobre éstos, el autor señala que son una “concentración geográficamente delimitada de negocios independientes que se comunican, dialogan y transaccionan para encontrar colectivamente tanto oportunidades como amenazas, generando nuevos conocimientos, coherencia innovadora, oportunidades de cooperación, adecuada infraestructura, etc.” (Da Veiga 2002, 9). La vinculación entre el desarrollo rural de un territorio y sus condiciones históricas de interacción social, sugiere el autor, remite inmediatamente a la presencia de factores

culturales que inciden en la formación de capital social, que se corresponden con las condiciones históricamente determinadas, y no es solamente la generación de *inputs* y *outputs* en la gestión del desarrollo.

A partir de la experiencia italiana de la Toscana, y su similitud con otros procesos en el continente europeo, Da Veiga (2002) determina dos objetivos de la perspectiva de desarrollo que en ellos se implementa: A) aumentar la capacidad competitiva de los territorios donde la integración competitiva es inadecuada, y B) limitar los efectos negativos de competencia exacerbada. Cumpliéndolos, se logra un mejor balance en la relación entre competencia y cooperación, y se favorece la cohesión económica y social.

Siguiendo a Porter (1990; citado por Fernandez, Amin y Vigil 2008), dentro de la estrategia de generación de clústeres hay un diamante de factores que funcionan como condicionantes necesarios para el desarrollo competitivo de la región: A) rivalidad empresarial local que estimula la constante actualización de los ofertantes; B) entrada de nuevas formas empresariales y creación de grandes unidades de competencia dinámica; C) desarrollo de intensa cooperación organizada entre actores; D) acceso a factores de producción crecientemente especializados, a través de insituciones académicas y de investigación; E) vinculación industrial que comparte talentos y avances tecnológicos; y F) proximidad a compradores sofisticados y exigentes.

Da Veiga (2002) nos señala que el desarrollo de los territorios, desde la perspectiva europea, se concentra en la potencialización de las capacidades de cada región para la generación de desarrollo endógeno, es decir, crear y/o fortalecer clústeres que se inscriban dentro de las relaciones sociales históricas, para que la impronta del incrustamiento social permee las relaciones económicas.

El concepto de clúster aparece, entonces, como un condensador donde se fusionan la dimensión territorial, los procesos de aprendizaje (conocimiento), y su vinculación con la competitividad. Las regiones pasan a ser estudiadas por su capacidad articuladora y cooperativa entre los actores, y su capacidad retroalimentadora de las relaciones socioeconómicas e institucionales para la acción colectiva. Finalmente, Da Veiga (2002) señala que sólo puede haber emprendimiento si éste está basado en la cooperación de la sociedad civil y sus actores, y la cohesión social con competitividad.

De este modo, los clúster incluyen dentro de su comprensión el concepto de capital social que, ligado a los campos sociales propuestos por Bourdieu, han aportado en la redefinición del desarrollo territorial rural de modo independiente.

Para el análisis del desarrollo rural que se fundamenta en la teoría de los campos sociales, y que más arriba llamamos como el enfoque de actores, Boisier (1999) señala que las posibilidades del desarrollo territorial están sujetas a tres condiciones principales: A) asignación regional de recursos; B) efectos regionalmente diferenciados de política económica nacional, y C) capacidad de organización social de la región. Para el autor, son sobre todo los dos últimos literales los que configuran el mayor avance de la propuesta, pues permiten evaluar los efectos cuali y cuantitativos distintos de las políticas nacionales en cada región, y la capacidad social que transforma impulsos de crecimiento en estadios de desarrollo.

Como en la propuesta de clústeres, el enfoque de los actores apuesta por fortalecer el desarrollo endógeno y lo liga, primero, a la comprensión de la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo societal, y segundo, a la necesidad de interacción entre Estado y región como clave para alcanzar el desarrollo (Boisier 1999).

El desarrollo endógeno requiere, además, de seis factores sin los cuales no es posible su ocurrencia: A) recursos tangibles e intangibles, B) actores corporativos y colectivos, C) instituciones, D) procedimientos de gobierno, administración, y flujo de información, E) cultura, e F) inserción en el entorno como capacidad para penetrar mercados. Estos factores, señala Boisier (1999), deben estar articulados de manera direccionada, en donde el eje transversal se concentre no en el crecimiento económico, sino como la capacidad de cambiar y mejorar situaciones y procesos.

Para el autor, la estrategia más apropiada para direccionar el desarrollo endógeno consiste en la capacidad de construir capital sinérgico, el cual define como “la capacidad societal de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados (...) para obtenerse un producto final mayor” (Boisier 1999, 66).

El capital sinérgico, dice el autor, hace referencia a otras diez formas del capital:

- Capital natural: dotación de recursos naturales y servicios ambientales.

- Capital económico: cantidad de recursos financieros disponibles período a período para inversión en las regiones.
- Capital cognitivo: dotación de conocimiento científico y técnico (exógeno) disponible en una comunidad. Aquí se tiene en cuenta el conocimiento del propio territorio (endógeno).
- Capital simbólico: capacidad de generar discursos e imaginarios colectivos con capacidad de movilización.
- Capital cultural: acervo de tradiciones, mitos, creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción, y productos materiales e inmateriales que pueden mostrar más o menos rasgos proclives a la modernización occidental, ligada al concepto de desarrollo.
- Capital institucional: es la existencia de los atributos que permiten tener la capacidad institucional de tomar decisiones velozmente, flexibilidad organizacional, resiliencia del tejido institucional, inteligencia organizacional. El tejido institucional puede aumentar o disminuir los costos de transacción por eso la importancia para el desarrollo.
- Capital psicosocial: hace referencia a la existencia de emociones colectivas que deriven en autoconfianza colectiva y fe en el futuro socialmente construido.
- Capital social: este representa la predisposición a la ayuda interpersonal basada en la confianza en el otro, y su respuesta recíproca. Este aumenta con su uso o disminuye si no se realiza.
- Capital cívico: prácticas políticas democráticas, confianza en instituciones públicas, asociatividad entre ámbito público y privado, redes de compromisos cívicos.
- Capital humano: conocimientos y habilidades que poseen los individuos.

El capital sinérgico, entonces, es el motor, el componente catalítico de las otras formas de capital que llevan hacia el sendero del desarrollo (Boisier 1999), y que sólo puede ser posible ante la presencia de un proyecto político de desarrollo.

Esta concepción del capital sinérgico es coincidente con la construcción de campos sociales de la teoría de Bourdieu, campos que están ligados a la capacidad de relacionarse socialmente entre grupos de actores (Abramovay 2006), en donde cada campo tiene por objetivo central de las acciones, la posibilidad de generar cooperación con otros actores. Esta posibilidad de cooperación es denominada como habilidad social, introduciendo así al

capital sinérgico como una posibilidad producto de la cooperación entre los actores del territorio.

En esta medida, sugiere Abramovay (2006), la habilidad social construye órdenes locales que serán decisivos a la hora del funcionamiento de las organizaciones, y en particular, de los mercados, poniendo claramente, a las instituciones a regular el comportamiento económico de la sociedad.

Sin embargo, este autor introduce una noción novedosa sobre el concepto campo social y, por tanto, de capital sinérgico, pues considera que la cooperación social, vista como una habilidad social, deja de ser un producto vistoso resultante de circunstancias históricas (como sugiere la perspectiva de clústeres), o de ciertas políticas bien construidas, y se convierte en el resultado del intento de diferentes grupos sociales por moldear sus reglas básicas (Abramovay 2006).

Así, continúa el autor, la habilidad social de la cooperación, se transforma en la capacidad de construir coaliciones políticas que van a reflejarse fuertemente en cada grupo social. Los actores, entonces, son quienes tienen la capacidad de cambiar las correlaciones de fuerzas, imponiendo nuevos patrones de relacionamiento recíproco, haciendo evidente la construcción social de los mercados como producto de la cooperación. Éstos, sostiene Abramovay (2006), no son simplemente lugares donde se maneja la oferta y la demanda, sino estructuras sociales que tienen la capacidad de proporcionar a sus participantes reglas de interacción y referencias cognitivas que moldean sus acciones. Esta afirmación apropia el concepto de incrustación social, poniendo de presente que, dentro del enfoque de los actores del desarrollo rural, no es posible pensar el mundo económico sin una correspondiente base en el social.

Los mercados, entonces, son producto de determinadas formas de interacción que se corresponden con la configuración de las relaciones de fuerzas entre los grupos sociales, motivo por el cual Flingstein (2001, citado por Abramovay 2006) sostiene que a ellos debemos acercarnos desde sus bases político culturales.

Finalmente, es necesario entender que los mercados son una construcción social sujeta a las habilidades de los grupos sociales, y producto de la emergencia del capital sinérgico mediado por un proyecto político, hace que la estabilidad de los mismos, así como de las

relaciones de los participantes en ellos, pueda ser desafiada por la aparición de organizaciones capaces de poner en juego las bases en las que se apoya su funcionamiento. Por esta razón, Abramovay (2006) refuerza la idea de Boisier en la que se hace necesario la creación de coaliciones políticas que reconozcan los liderazgos al interior de los grupos sociales, pero además legitimen el funcionamiento en conjunto de los mismos, y minimicen, por tanto, los riesgos de la gestión del desarrollo rural.

En años más recientes, Berdegú y otros (2011) recogen los planteamientos sobre la necesidad de construcción de poder político y desarrollo rural que hasta aquí se han evaluado desde el enfoque de clústeres y actores, enfocándose una vez más en la superación de la pobreza rural, ligándola al mejoramiento en la distribución del ingreso en los territorios y el manejo adecuado de los recursos naturales.

Se construye, entonces, la propuesta del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), encarnada por Berdegú y otros (2011), haciendo énfasis en que dentro de los procesos de desarrollo rural no son suficientes por sí solos factores como la dotación de recursos naturales, cercanía a grandes mercados, existencia de infraestructura e inversión pública y privada, mayor recepción de beneficios de las políticas sociales, y mayor cobertura educacional.

El factor determinante de esta propuesta es la posibilidad de crear “coaliciones sociales innovadoras” (Berdegue, y otros 2011, 2) capaces de crear y construir poder. En este punto, la innovación se concibe como la modificación de las relaciones entre los actores sociales y los agentes institucionales, logrando crear condiciones propias para el desarrollo de sus territorios que no sean reproducción exacta de otros modelos. En los procesos de desarrollo territorial, las coaliciones innovadoras están dadas tácitamente, y no son un producto de una estrategia política determinada.

Es decir, esta propuesta condensa la necesidad de procesos que impliquen la sinergia social de los actores, pero que estén ligados a procesos sociales históricos que soporten, a través del incrustamiento social, al desarrollo territorial.

RIMISP propone dos características para los procesos de desarrollo territorial: A) deben tener una composición social de base amplia provenientes de sectores relevantes de dentro y fuera del territorio, con consensos y conflictos. La base amplia, señalan Berdegú y otros

(2011), significa que allí se expresan todos los sectores de la sociedad (territorial); que tienen recursos suficientes para conseguir resultados que convienen a toda la coalición, pues representan grupos poderosos. Esos recursos son combinaciones siempre disímiles de capital económico, capital social, capital cultural, y capital político, y poseen un proyecto territorial sustentado en un discurso; y B) Los procesos de desarrollo territorial presentan estructuras complejas, las cuales se forman a través de las interacciones entre actores, éstas con raíces históricas dentro del territorio.

Berdegué y otros (2011), señalan que esas estructuras complejas resultantes son cinco:

- A. Estructura agraria y capital natural: las estrategias de vida de los pobladores de los territorios rurales dependen del acceso a recursos y servicios ambientales, en donde es fundamental la gestión de los mismos. Por eso, a mayor igualdad en la distribución de la tierra, mayores posibilidades de observar crecimiento con inclusión social.
- B. Mercados dinámicos: en tanto más desarrollados, mayor es el grado de acceso e intercambio del territorio con mercados más grandes que estimulan tasas constantes de crecimiento económico. Si los mercados dinámicos se logran junto a mayores niveles de equidad en la estructura agraria y el acceso a recursos, el crecimiento económico también genera inclusión social.
- C. Estructura productiva: la diversificación productiva y económica promueve el encadenamiento intersectorial localizado, con sólida presencia de pequeña y mediana empresa que promueve la inclusión social, pues requiere que haya mayor número de grupos participando económicamente.
- D. Ciudades en el territorio: Debe existir una relación de dependencia mutua entre el entorno rural y urbano, que facilite acceso a bienes y servicios y oportunidades diversas de empleo.
- E. Inversión y gasto público: Cuando se realizan inversiones públicas (carreteras, electrificación, salud, educación) hay un mayor potencial transformador

Son estas estructuras las que se encargan de formar coaliciones innovadoras que dan forma a un proyecto territorial de desarrollo, y están ligadas a los procesos sociales históricos de los actores territoriales. Estos proyectos tienen dos objetivos estratégicos: El primero es, según Berdegué y otros (2011), mirar los territorios desde el país para lograr cohesión territorial nacional, y variabilidades mínimas de desigualdad; sobre los proyectos se debe

hacer evaluación *ex ante* y *ex post* para controlar efectos positivos y negativos de la política pública de enfoque territorial. el segundo objetivo, se refiere a mirar el país desde el territorio para cumplir cuatro metas: A) financiar proyectos integrarles o intersectoriales de desarrollo territorial a mediano plazo; B) entregar capacidad y autoridad legal de decisión sobre el diseño de planes y destino de los recursos; C) privilegiar las inversiones en bienes públicos claramente relacionados con el desarrollo territorial rural; y D) propiciar la descentralización para promover el ejercicio rural de la ciudadanía.

El compromiso de mirar los territorios desde el país, obedece a la correspondencia con el concepto ratzeliano de territorio que tiene esta propuesta teórica, en donde dentro del desarrollo territorial rural es necesario dotar de poder al territorio, pero ligar su accionar a la dinámica estatal. Esta situación se da desde la creación de política pública de desarrollo territorial rural de orden nacional, en donde son incluidas la participación de los actores locales, y las demandas de cada uno de ellos en la planificación y ejecución de las mismas.

Esta última propuesta, que más arriba se denominó como de gestión de política pública y gobernanza, recoge dos aspectos centrales de los enfoques anteriores de desarrollo rural para mezclarlos en ella: la necesidad de procesos históricamente construidos para asegurar el incrustamiento del desarrollo territorial, y la necesidad de las interacciones entre actores que, en otras palabras, asegura el capital sinérgico y las habilidades sociales que permiten afianzar políticamente el desarrollo territorial.

La evolución de los conceptos y de los enfoques teóricos alrededor del desarrollo territorial rural se plasman en la realidad en forma de política pública, como lo indica Schneider (2009), y en ésta se gestan un entramado de acciones que tienen como fin la reducción de la pobreza rural en los territorios. Sin embargo, las políticas públicas no se adscriben de modo tácito a una u otra propuesta teórica de desarrollo rural, sino que, en sus principios y en las acciones propuestas, se encarnan cada una de ellas. Así, la tarea que a continuación se debe abordar aquí, es la del análisis de la política pública colombiana en desarrollo rural, para desentrañar sus filiaciones teóricas, y los procesos territoriales rurales que le interesa desarrollar.

Capítulo 2

Contexto general de la subregión de Guambuyaco y estrategia metodológica

2.1 El contexto general de Nariño y la subregión de Guambuyaco (zona de estudio)

Según el CONPES 3811 (CONPES 2014), El departamento de Nariño se encuentra ubicado al suroccidente de Colombia entre la cordillera de Los Andes y el océano Pacífico. 64 municipios lo componen conformando 13 subregiones: Abades, Centro, Cordillera, Ex provincia de Obando, Sabana de Túquerres, Guambuyaco, Río Mayo, Juananbú, Occidente, Pacífico Sur, Sanquianga, Telembí y Pie de Monte Costero. Tiene, además, una extensión de 3'326.800 hectáreas (Ha) que corresponden al 2,9% del territorio total colombiano, en donde se circunscribe el 3,7% de la población nacional (1,7 millones de habitantes).

En el departamento tienen presencia 71 resguardos indígenas dentro de los cuales habitan y se reconocen como tales el 10,8% de la población. Asimismo, el 34% del territorio está titulado a consejos comunitarios de población afrodescendiente, haciendo parte de ellos el 18,8% de los pobladores del departamento (CONPES 2014, Gobernación de Nariño 2012).

Dentro de esta caracterización general del departamento de Nariño, se encuentra la subregión de Guambuyaco que, según el Plan de Desarrollo 2012 – 2015 del departamento, es creada durante este período administrativo dividiéndose de la subregión Cordillera, que ahora configura el límite norte de la que es objeto de este trabajo. En general, las divisiones subregionales en el departamento se realizan con el objeto de tener referentes territoriales para planear y ejecutar el desarrollo humano sostenible, convergente, y aprovechar las capacidades para generar procesos endógenos. Así, la subregión de Guambuyaco se encuentra ubicada en el noroccidente del departamento de Nariño, sobre la cordillera occidental colombiana, y comprende un total de 1.764 km², representando el 5,07% del total del departamento (Gobernación de Nariño 2012).

Mapa 2.1: Subregión de Guambuyaco



Fuente: página web Municipio de Los Andes (2016)¹².

Para el 2012, según la Gobernación de Nariño (2012), la subregión de Guambuyaco cuenta con 43.859 habitantes, 51% hombres y 49% mujeres, con 15.038 habitantes urbanos, y 2.821 rurales, representando el 2,64% del total de habitantes del departamento.

2.1.1 Contexto ambiental y ecosistémico

Por su posición geográfica, la subregión de Guambuyaco hace parte de la formación geográfica del Macizo Colombiano, en donde se encuentra el nudo orográfico de la cordillera de Los Andes donde se originan las cordilleras Central y Oriental de Colombia, ubicado al suroccidente del país, entre los departamentos de Cauca, Huila, Caquetá, Putumayo, Nariño, y Tolima, con una extensión aproximada de 3'573.200 Ha. Esta región es considerada la Estrella Fluvial Colombiana, pues allí nacen cinco de los ríos más importantes del país: Magdalena, Cauca, Patía, Caquetá, y Putumayo. Además, el Macizo está compuesto por un complejo geohídrico de 362 lagunas de alta montaña, 13 páramos, y ecosistemas de flora y fauna abundantes. Estas características hacen del Macizo Colombiano un reservorio de agua fortalecido por la alta capacidad de retención del líquido debido a sus bajos niveles de evapotranspiración (pérdida de agua por procesos metabólicos en las plantas), suelos y formaciones superficiales espesas con presencia de ceniza volcánica (IDEAM 1999).

Dentro de la región del Macizo Colombiano se encuentra el valle o cuenca alta del río Patía que, según Maya y Belalcázar (1999), ocupa el 0,5% del territorio nacional, y está al suroccidente de la formación orográfica antes descrita, y con una extensión aproximada de 7.020 km². Se extiende desde el sur del Cauca hasta el norte de Nariño, conteniendo el territorio de la subregión de Guambuyaco; abarcando desde el nacimiento del río Patía hasta la desembocadura en el mismo del río Guáitara, tiene una extensión lineal de 175 km, y de

¹² http://www.losandessotomayor-narino.gov.co/informacion_general.shtml

43.851 Ha, sumando el área que ocupan todos sus afluentes, como lo señala la tabla a continuación.

Tabla 1.1: Recursos Hídricos del Depto de Nariño

RECURSOS HÍDRICOS DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO				
ZONA HIDROGRÁFICA	CUENCA DE ORDEN 1	CUENCA DE ORDEN 2	HAS	
AMAZONAS	PUTUMAYO	RIO PUTUMAYO ALTO	138.959	
		RIO SAN MIGUEL	108.353	
	NAPO	RIO CHINGUAL	45.821	
	Subtotal Putumayo – Napo			293.133
MIRA - MATAJE	MIRA - MATAJE	RIO MATAJE	17.000	
		RIO MIRA	43.045	
		RIO ROSARIO	151.126	
	Subtotal Mira - Mataje			211.171
PACIFICO	PATÍA	DIRECTOS RIO PATÍA ALTO	43.851	
		RIO MAYO	79.229	
		RIO JUANAMBÚ	219.812	
		RIO GUÁITARA	363.750	
		RIO TELEMBÍ	461.609	
		PATÍA – MAGÚÍ	78.145	
		PATÍA MEDIO	159.503	
	PATÍA – PATÍA VIEJO	344.604		
	Subtotal Patía			1.750.503
	SAN JUAN DEL MICAY	SAN JUAN DEL MICAY	RIO LA TOLA	62.189
RIO TAPAJE			169.665	
RIO ISCUANDÉ			233.706	
Subtotal San Juan del Micay			465.560	
TOTAL HAS			2.720.367	

Fuente: Plan de Desarrollo Gobernación de Nariño (2012)

A pesar de que en el Macizo Colombiano se presentan regímenes de pluviosidad de entre 1000 a 3500 mm anuales, en el Valle del Patía se registran hasta 400 mm anuales, configurando zonas que van desde muy secas hasta subhúmedas, con escurrimientos hídricos superficiales entre bajos, moderados, y medios. Existe allí un régimen bimodal de lluvias, con dos épocas lluviosas entre marzo y julio, y octubre y enero, donde los valores máximos de temperatura se alcanzan en septiembre, y los mínimos en diciembre (IDEAM 1999).

En 7.759 Ha de las que componen el valle del Patía, hay una precipitación inferior a 800mm anuales, con una vegetación escasa y de tipo xerofítico, adaptada a condiciones de sequía (IDEAM 1999, CORPONARIÑO 2014). Es importante señalar aquí que, según CORPONARIÑO (2014), los ecosistemas de Orobioma Azonal Valle del Patía, los Arbustales Orobioma Azonal Valle del Patía, los Bosques naturales Orobioma Azonal Valle del Patía y Vegetación Secundaria Orobioma Azonal Valle del Patía, ninguno se encuentra representado en los sistemas de áreas protegidas ni nacionales ni regionales, y son ecosistemas de los que sólo se tiene representación en la región a nivel nacional.

A nivel del paisaje, en el valle del Patía se encuentran formaciones de lomerías y serranías, en donde predominan ecosistemas frágiles y sin protección alguna, con unas 84.000 Ha en

proceso de desertificación (Maya y Belalcázar 1999). El bosque natural primario en toda la cuenca está prácticamente extinto, con sólo algunas manchas y relictos en las cabeceras de microcuencas y en el fondo de las cañadas con cañones profundos. Asimismo, la mayoría de los suelos presentan erosión severa o moderada (CORPONARIÑO 2014).

Finalmente, en el valle del Patía los eventos geológicos de formación del Macizo Colombiano han dado lugar a mineralizaciones que permiten la extracción de oro, principalmente. Los depósitos son en su mayoría aluviales y volcanosedimentarios, y en algunos puntos, este metal precioso viene asociado a plata y platino (IDEAM 1999, CORPONARIÑO 2014).

2.1.2 Contexto Económico y Productivo

En términos de estructura agraria, la subregión de Guambuyaco está sujeta a la dinámica del departamento de Nariño, la cual, según Maya y Belalcázar (1999), presenta una forma bimodal donde la concentración de la tierra en unidades superiores a 20 Ha representa el 6,23% de la propiedad, y la cada vez más fuerte parcelación de la pequeña propiedad, representa el 72,2% de los predios que tienen menos de 5 Ha.

Sin embargo, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC 2012), hasta el año 2005, el departamento presentaba porcentajes distintos en la estructura de la propiedad de la tierra, donde la gran propiedad era representada por el 19%, el minifundio por el 20%, y el 31% en mediana propiedad. Estos datos representan solamente el 51% del área catastral, toda vez que el subregistro de la propiedad en el departamento es un fenómeno de importante magnitud. Para el año 2014, el documento CONPES sostiene que en ninguno de los 64 municipios del departamento existe actualización catastral de los predios rurales, situación que no sólo configura una limitante para la delimitación de las dinámicas de la propiedad en el departamento, sino también a la hora de generar planeación en el mismo.

La misma fuente señala así que, entre los años 2005 y 2009, se ha producido la minifundización de la mediana propiedad y el aumento del latifundio, obedeciendo a un proceso de concentración de la tierra que ha generado un promedio de área por propietario de 4,3 Ha, siendo de los más bajos del país (IGAC 2012). En relación con esta situación, el índice de Gini, para el año 2009, es de 0,804 indicando la existencia de un alto índice de desigualdad en la propiedad de la tierra. De manera más detallada, el documento CONPES 3811 de 2014, señala que el número de propietarios en el departamento creció de 194.058 a 221.613 entre los años 2000 a 2009. En términos catastrales, para el 2014, el 86,5% de los

predios son menores a 10 Ha y ocupan el 31% del área total del departamento; además, son inferiores a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) de Nariño, que se establece en 14 Ha. Junto al proceso de minifundización, señala el CONPES 3811 (2014), existe un proceso de concentración de la tierra en donde el 13,5% de los predios ocupan el 69% del territorio departamental, y dentro de estos, el 0,7% de los predios corresponden al 29% del departamento.

Sin embargo, las diferencias existentes entre los datos de Maya y Belelcázar, y los que presentan el IGAC y el CONPES, no dan cuenta de un proceso en el que se haya transformado la estructura de la propiedad rural, sino de una profunda deficiencia en la toma, acceso, y/o existencia de datos para el departamento. Sin embargo, aquí se muestran como los datos sobre los cuales están planeadas y ejecutadas las políticas públicas en desarrollo rural para la región.

En medio de esta estructura de propiedad de la tierra, el uso del suelo en el departamento tiene tres grandes objetivos: cultivos agrícolas, pastos y herbazales, y forestal productivo, en donde los dos primeros ámbitos de uso del suelo superan el área de los suelos que tienen vocación para soportar esas actividades (CONPES 2014).

A nivel departamental, Nariño tiene una participación del 1,6% en el PIB nacional, y el ingreso per cápita de Pasto (capital departamental) corresponde al 90% del PIB nacional. Sin embargo, el promedio departamental se encuentra por debajo del promedio nacional. En términos de sectores económicos, existe una tendencia hacia la tercerización de la economía, que participa con el 25,3% en el PIB departamental; agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca con el 16,6%; comercio con el 10,5%, y construcción con el 10,3% (Gobernación de Nariño 2012).

Dentro de las actividades agropecuarias, según CORPONARIÑO (2014) la agricultura se reportó en 2010 con 201.445, y 252.792 Ha para el 2013 (CONPES 2014), sembradas en cultivos transitorios, permanentes, y anuales, de los cuales los productos más representativos fueron el café, la papa, el plátano y el cacao. También se han generado cadenas productivas en las que la región tiene centrada su producción agrícola, tales como:

- Café: se produce sobre 1.600 m.s.n.m., y de excelente calidad (café de altura). El proceso productivo se realiza sobre pequeños predios, donde cubren 28.710 ha

sembradas en el norte del departamento (región objeto).

- Cunicultura: Cría y comercialización de cuyes que beneficia a 30.000 familias en el 86% de los municipios del departamento.

Según datos de FEDECAFÉ (2015), entre 2007 y 2014 la región cafetera del departamento de Nariño, dentro de la que se cuenta la subregión de Guambuyaco y del que es su principal producto de comercialización, aumentó de 27.400 a 38.000 hectáreas sembradas con el grano. Asimismo, la Gobernación de Nariño (2012) reporta que la mayor parte del cultivo se realiza en minifundios no superiores a una hectárea de extensión, y donde la explotación familiar es la forma principal de producción. En un segundo plano, en la subregión de Guambuyaco se encuentra producción de plátano, maíz, yuca, fique, entre otros, (Gobernación de Nariño 2012).

Además del sector agrícola, la actividad minera representa la actividad productiva que más reporta ingresos en la subregión. La dinámica de los municipios (Los Andes y La Llanada) de explotación aurífera reporta un aumento de más del 50% en producción del metal para los años entre 2001 y 2014 (SIMCO 2015). El beneficio de oro se realiza de modo tradicional y en pequeña minería, o de subsistencia, que se organiza en cooperativas y asociaciones de orden municipal. El principal distrito aurífero es el de La Llanada, que abarca la explotación del metal realizada en los municipios de La Llanada, Los Andes, Cumbitara, los dos primeros de la subregión de Guambuyaco, con 30 minas reportadas, 12 de ellas operando de manera ilegal como nos lo ilustra la siguiente tabla (Corponariño 2014; Gobernación de Nariño 2012).

Tabla 1.2 Explotación legal e ilegal de oro en Nariño

MINAS ILEGALES DE ORO			MINAS LEGALES DE ORO		
SUBREGIÓN	MUNICIPIO	ILEGALES	SUBREGIÓN	MUNICIPIO	LEGALES
SANQUIANGA		No hay datos	SANQUIANGA		0
PACÍFICO SUR		No hay datos	PACÍFICO SUR		0
TELEMBÍ		No hay datos	TELEMBÍ		0
PIE DE MONTE COSTERO	Mallama	7	PIE DE MONTE COSTERO	Mallama	1
EX PROVINCIA DE OBANDO		1	EX PROVINCIA DE OBANDO		0
SABANA	Túquerres	2	SABANA	Túquerres	1
ABADES	Samaniego	7	ABADES	Samaniego	2
	Santacruz	12		Santacruz	1
	La Llanada	4		La Llanada	7
	Los Andes	4		Los Andes	8
CORDILLERA	Cumbitara	6	CORDILLERA	Cumbitara	3
TOTAL		43	TOTAL		23

Fuente: Gobernación de Nariño (2012).

Finalmente, cabe señalar que otro de los renglones que ha representado una vía para la generación de ingresos en el departamento, y especialmente en la cuenca alta del Patía, es el de los cultivos de uso ilícito. Según CORPONARIÑO (2014), el departamento se encuentra en la tercera posición en producción de hoja de coca para la fabricación de cocaína, sin que haya datos particularizados ni para la subregión de Guambuyaco, ni para cualquiera de sus municipios.

2.2 Acercamiento analítico a la subregión de Guambuyaco

La primera de las aseveraciones metodológicas que este trabajo pretendió usar como uno de sus principios investigativos, se relaciona con los planteamientos teóricos que se revisaron en el apartado anterior, tales como desarrollo geográfico desigual, ecología política, y neoinstitucionalismo, y que resaltan la influencia de la economía de mercado en la vida social de los seres humanos (en cualquier vía que sea que se desarrolle esta relación). La superposición del mercado sobre la vida humana, y los intentos por darle vuelta a la relación, han tenido un resultado social, pues como señalan Sautu y otros (2005), sociedad y economía son fenómenos vinculados entre sí en un contexto histórico político. Es decir, tanto el resultado geográfico del capitalismo como las formas de gestionar el desarrollo, son hechos históricos no sólo en la teoría, sino en la realidad.

Del análisis histórico se sirve Polanyi (1989) para señalar el surgimiento de la autorregulación del mercado y su indisociabilidad del capitalismo así:

La economía de mercado es un sistema económico regido, regulado y orientado únicamente por los mercados (...) La tarea de asegurar el orden en la producción y la distribución de bienes es confiada a ese mecanismo autorregulador (...) Lo que se espera es que los seres humanos se comporten de modo que pretendan ganar el máximo dinero posible: tal es el origen de la economía de este tipo (Polanyi 1989, 124).

Es decir, la economía de mercado pretende que los seres humanos, en lo referente al ámbito económico de sus vidas, sólo piensen en la maximización de sus utilidades, subsumiendo el total de su vida económica a la economía de mercado. De ese modo, la mercantilización de la fuerza de trabajo (los seres humanos), la tierra, y el dinero, son resultantes del proceso de autorregulación del mercado que deben ser entendidos, a su vez, como hechos históricos también.

Así, que la economía, el mercado, y la sociedad sean pensados como hechos históricos no

desligados, sirve para pensar metodológicamente el desarrollo de este trabajo, basados en el aporte teórico hecho en la ecología política desde la escuela post estructural. En este enfoque resulta muy importante entender las actividades extractivas (y las no extractivas), en los procesos de desarrollo (en el sur global), como sistemas complejos (Garay 2014). Para Martínez “los sistemas complejos son un conjunto de subsistemas interrelacionados, cuyo comportamiento individual depende del estado de otros subsistemas a través de la estructura del sistema que los conecta” (Garay 2014, 15), lo que implica que, en su estudio, no se ejerce la simplificación metodológica y/o epistemológica del objeto. Es decir, cuando se aborda el objeto de estudio de este tipo, no se hace referencia solamente a su dimensión económica, o social, o ecológica, sino que, indefectiblemente, hay que referirse a todas sus dimensiones en términos de las relaciones que se generan entre ellas; y este es el abordaje que aquí se siguió.

La forma de estudio de los sistemas complejos, continúa el autor, debe romper con las formas puramente disciplinares, donde se aborden simultáneamente varias disciplinas, a través de ellas, y más allá de ellas. Es decir, los sistemas complejos son objetos de estudio propios de la transdisciplinariedad. En ese mismo orden, ecosistemas/sistemas naturales y naturaleza/ecología son objetos propios de la transdisciplinariedad metodológica y epistemológica, pues son sistemas complejos que tienen relaciones a nivel espacial y temporal entre diversos ámbitos físicos, biológicos, y socioeconómicos (Garay 2014).

Este aporte hecho desde la escuela post estructural de la ecología política permite, en aras de la clarificación del objeto de estudio, asociar dos conceptos y ámbitos de la realidad (economía y sociedad), no sólo para su instrumentalización en el estudio y gestión del desarrollo, sino para entender los sistemas complejos constituidos también como hechos históricos.

En esta medida, Sautu y otros (2005) señalan que cuando la investigación social se pregunta por la estructura o cambios en la estructura de las sociedades, las instituciones, sus culturas, y/o sus procesos históricos, la investigación obedece a los análisis de orden macrosocial. Por esta razón, la evaluación de la implementación de la política pública de desarrollo rural DRET y PNCRT en Guambuyaco, que busca la transformación de las relaciones entre sociedad, economía y recursos naturales, hace necesario que, en este trabajo sean tratados como fenómenos históricos (estructurales), y por ende, que su introspección investigativa se haga desde el nivel macrosocial.

2.3 Métodos e instrumentos de investigación

Cada uno de los niveles analíticos de investigación (macro o microsocioal) indica una forma de utilización de los instrumentos de investigación. Para este caso, “el enfoque macrosociológico da lugar al uso de cuerpos teóricos a nivel de sistema y al uso de datos agregados derivados de respuestas individuales del micro nivel, pero que caracterizan colectividades sociales” (Sautu, y otros 2005, 110-111).

En general, el cumplimiento de cada uno de los objetivos específicos de este trabajo acudió a uno o más instrumentos de investigación, unos que preguntaron por situaciones del micro nivel, y que caracterizaron condiciones sociales en el nivel macro, y otros que se enfocaron en recoger las características generales de diseño y aplicación (hasta nos fue posible) de las políticas públicas en desarrollo rural.

Sautu y otros (2005) señalan que la reseña de multitud de datos estadísticos dispersos y un conjunto heterogéneo de análisis histórico, y su articulación en un marco analítico documental (o marco teórico), es la vía para desentrañar el nivel macro social de los datos tomados de los niveles micro. Razón por la que en este trabajo se utilizó la revisión documental como una de las estrategias principales de investigación, pues permitió comparar los estados de cosas de los procesos generados por las políticas públicas en la subregión de Guambuyaco.

La revisión documental como estrategia fundamental en campo para el cumplimiento de los objetivos, no obvió la realización de entrevistas en profundidad que, como señalan Taylor y Bogdan (1987), permiten adquirir conocimientos sobre la vida social que reposan en los relatos verbales, y aquí permitieron encontrar soporte discursivo de las políticas públicas de desarrollo rural en los agentes encargados de su ejecución en el territorio. Así, se siguió a los autores cuando sostiene que por “entrevistas cualitativas en profundidad entendemos reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros estos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones” (Taylor y Bogdan 1987, 101).

En este trabajo, entonces, no sólo se acudió a los datos micro expresados en las estadísticas, planes locales, regionales, y nacionales; además se buscó indagar por cómo algunos informantes clave entienden y entendieron la aplicación de la política pública en desarrollo rural, y la variación que generó en la estructura de la subregión de Guambuyaco.

Para darle cumplimiento a cada objetivo se hizo uso diferenciado de los instrumentos de investigación. Así, para el primer objetivo específico: *Analizar las políticas de desarrollo territorial rural (DRET y PNCRT) desde los principios teóricos de su aplicación en el territorio de la subregión de Guambuyaco*, la revisión de los documentos de política pública que contienen los principios, objetivos y acciones de la implementación de la política pública DRET y PNCRT, que como se puede observar en la bibliografía involucraron alrededor de 15 documentos distintos, buscó desentrañar las particularidades teóricas de los planes y programas que ésta desarrolló en la subregión de Guambuyaco desde el año 2010, y así revisar el modo en el que se pretendió la transformación de las relaciones económico políticas del territorio. El diálogo establecido entre la revisión de estos documentos, las entrevistas realizadas a los encargados de la ejecución de la DRET (Guillén Calvo) y PNCRT (Julio Portilla) en el territorio y las instituciones y lógicas que representaban, y el marco teórico, permitió dar cuenta de las transformaciones sociales, económicas y ambientales que la política pública buscó (y busca) en la subregión de Guambuyaco, y establecer el modo en el que operan en la realidad los postulados teóricos del neoinstitucionalismo.

Si el primer objetivo se enfocó en el análisis teórico de las políticas públicas, en el segundo se indagó en las transformaciones logradas en el territorio desde la ejecución de las mismas, razón por la que: *Evaluar la transformación de las condiciones de producción dentro de la subregión de Guambuyaco durante los últimos 10 años, y su relación con las políticas nacionales de desarrollo territorial rural*, se concentró en estudiar los cambios que se realizaron en la región en términos de presencia institucional y transformación de la infraestructura vial, para las condiciones de producción social; y en las transformaciones de la producción agropecuaria y de las actividades de explotación primaria de recursos naturales, para las condiciones naturales y la fuerza de trabajo, provocadas por la ejecución de las políticas públicas en desarrollo rural.

El apoyo principal de esta evaluación estuvo sobre la revisión de los documentos que contienen los diagnósticos municipales realizados por las agencias que se encargaron de la ejecución de los programas, los documentos institucionales que recogen los resultados de la aplicación de las políticas públicas, y los documentos de orden departamental que consignan resultados de actividades conexas a las de las políticas de desarrollo rural.

Del mismo modo que en el objetivo anterior, con las entrevistas realizadas a William Morales, como representante de la Cooperativa de Pequeños Mineros del Municipio de Los Andes, y al

señor Hernando Delgado, director del Comité Departamental de Cafeteros de Nariño, a partir las cuales se contrastó el estado de las condiciones de producción, antes y después de la ejecución de los programas específicos de las políticas DRET y PNCRT. La intervención del marco teórico en este punto, señaló el camino que esta transformación recorrió en términos de administración del desarrollo geográfico desigual en la subregión de Guambuyaco.

El tercer y último objetivo, íntimamente ligado con el anterior, permitió distinguir si la intervención de las políticas públicas en desarrollo rural en la subregión de Guambuyaco, transformaron los vínculos que esta tiene con las escalas nacional y global, razón por la que: *Determinar los vínculos del territorio con la escala nacional y global desde las actividades productivas históricas (café y oro artesanal) y emergentes (megaproyectos minero-energéticos) en los últimos 10 años*, llevó a establecer la incidencia de las políticas públicas en los sectores productivos más importantes de la subregión (café y oro), y los resultados de esa incidencia, en términos del favorecimiento de canales de comercialización de los productos con las escalas nacional y global.

Fue necesario que se revisaran, entonces, tanto en las estadísticas oficiales como en las entrevistas a los representantes locales de las asociaciones productivas (café y oro), los datos de siembra y producción de café de la región durante los últimos 10 años y su variación, así como los programas de siembra y comercialización que tienen como propósito los mercados internacionales. Del mismo modo, adentrarse en las estadísticas de producción de oro en la región en los últimos 10 años, los títulos mineros que tienen presencia dentro de la misma, y los canales de comercialización del material beneficiado. La relación con los circuitos de comercialización, se leyeron en términos de la incidencia de la política pública para generar mayores y mejores rutas de acceso al mercado global.

En un título anterior de este mismo apartado se señalaron las dificultades generadas a partir del subregistro de la propiedad en el departamento, específicamente en el ámbito catastral, y que se convierte en una limitante para la generación de diagnósticos y planes en todo Nariño, involucrando, obviamente, a la subregión de Guambuyaco. Específicamente el sector rural se ve afectado con esta situación, pues es sobre la propiedad rural que se evidencia en mayor medida dicho subregistro, afectando su posibilidad de participar de manera efectiva en los planes, programas y proyectos que se generan para la región, así como inciden en la evaluación de sus efectos.

Sobre esta situación en particular, en el Capítulo 4 de este trabajo se realizó una reflexión que aborda el acceso a los datos y la importancia de la investigación académica en estas condiciones.

Capítulo 3

Políticas públicas de reducción de la pobreza rural en la subregión de Guambuyaco, y sus fundamentos

Como fue señalado en el Capítulo 1, uno de los elementos que permite hacer análisis de la realidad desde la ecología política, es la evaluación de la relación que las políticas públicas proponen entre las sociedades y la naturaleza. Teniendo en cuenta, entonces, que las políticas públicas en desarrollo rural tienen por objeto la reducción de la pobreza rural a través de las transformaciones en las relaciones entre los seres humanos, y entre éstos y la naturaleza, en este capítulo, y como resultado de la realización del primer objetivo específico, este trabajo se propone mostrar el modo en el que la política Pública de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del 2012, y la Política Nacional de Consolidación y Recuperación Territorial del 2010, gestionan la superación de la pobreza en la subregión de Guambuyaco, Nariño (Colombia).

Aquí el análisis se concentra en estudiar los vínculos teóricos que las políticas públicas tienen con los tres enfoques de desarrollo rural, siempre teniendo de fondo la posibilidad que DRET y PNCRT generan para la superación del desarrollo geográfico desigual (en su forma de fenómeno social, económico y ambiental), desde la comprensión teórica de la subregión de Guambuyaco.

El análisis se inicia con la política pública DRET, pues a partir de ésta podemos revisar el enfoque teórico manejado para las intervenciones territoriales en el país, para luego adentrarse en la PNCRT, como política conexas que se encarga de la lectura y las acciones sobre el territorio de la subregión de Guambuyaco.

3.1 Reducción de la pobreza rural a partir del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET)

La recurrencia a la superación de la pobreza rural reside en que este es el objetivo principal de todos y cada uno de los programas de desarrollo en el sector, y es la razón para que cada diseño de política pública realice primero, un diagnóstico del problema que busca combatir. En este sentido, DRET, a partir de sus documentos “Aspectos Conceptuales, Metodológicos e Institucionales del Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial” (OIM; INCODER 2012a), y “Programa Integral de Desarrollo Rural –PIDERT- Marco Conceptual, Metodología, Instrumentos de Planificación y Alcances” (OIM; INCODER 2012b), reconoce

la condición estructural de la pobreza rural en Colombia, y el modo diferenciado en el que ésta afecta el orden regional y territorial.

Sin embargo, antes de presentar datos sobre las condiciones estructurales de la pobreza rural, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) (2012^a, 2012b) afirman que esas brechas en el desarrollo del país son responsabilidad de las trampas de la pobreza, la complejidad de las relaciones territoriales, y de condicionamientos históricos estructurales.

Esta afirmación da herramientas para hacer dos análisis iniciales. El primero de ellos se enfoca en preguntar qué es eso de las trampas de la pobreza, pues en ninguna parte de los documentos revisados se encuentra referencia a su definición, ni el papel que juega en la estructuración de las condiciones desiguales de desarrollo del campo colombiano. El segundo, se refiere a las primeras indicaciones de basamento teórico de la política DRET, en donde los condicionamientos históricos estructurales marcan la forma de entender, no sólo la condición de pobreza y desarrollo desigual, sino las posibilidades de intervención en el sector para la superación de las mismas.

Es decir, las intervenciones pensadas desde la política pública en los territorios, no son solamente actividades que tienen como fin el aumento de los ingresos económicos, por ejemplo, sino la construcción de estructuras sociales que permitan mantener en el tiempo los procesos de desarrollo.

Lo que resulta importante de esta parte del análisis de las políticas públicas en desarrollo rural, es entender que la determinación de las condiciones iniciales de pobreza rural sobre las que se propone actuar la DRET, son leídas desde el enfoque teórico del neoinstitucionalismo, no sólo aludiendo al desempeño económico del sector rural colombiano, sino también a las condiciones sociales y ambientales que fortalecen la pobreza y desigualdad, y que configuran contextos sociales determinados, como resultado de la estructura que adquieren las relaciones entre estas condiciones.

Dentro de este grupo de condicionamientos económicos, sociales y ambientales estructuradores de la pobreza rural, OIM e INCODER (2012b) clasifican cinco principales: A) el desempeño económico de los productores rurales está por debajo del PIB nacional lo que aumenta las brechas productivas campo/ciudad. Esta situación está marcada por el bajo

poco acceso a tierra y tecnología, que se traduce en bajo nivel de rentabilidad y competitividad; B) hay poco acceso a bienes públicos que se reflejan en menores niveles de cobertura y calidad de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Deficiencia en infraestructura como energía, telefonía, conectividad, transporte, recreación, cultura, deportes, tics, etc.; C) existen conflictos de uso y acceso a los recursos naturales que aumentan la vulnerabilidad; y D) hay carencia y debilidad de instituciones públicas que garanticen la protección de los derechos humanos; y E) las áreas rurales están afectadas por una larga inestabilidad económica, social y política por el conflicto armado.

Del mismo modo, las entidades autoras de los documentos encuentran cinco conclusiones sobre las intervenciones de las entidades encargadas de promover el desarrollo rural hasta 2010, como razones para la reproducción de la pobreza y desigualdad estructural del campo en Colombia. Éstas son: A) tenían un carácter centralista y un marcado sesgo agropecuario; B) existencia de esfuerzos dispersos y sin articulación entre intervenciones; C) el nivel de coordinación entre organizaciones que intervienen en el sector rural siempre fue bajo; D) en el campo la producción es diversa y diferenciada por región, pero las políticas son de orden general; y E) las intervenciones que se realizaron no se corresponden con las necesidades del ordenamiento productivo, ni tienen enfoque de competitividad, ni vinculación efectiva al mercado.

Señalar los modos en los que se ha reproducido la pobreza en el campo colombiano, y la incidencia de las acciones de la política pública en la consolidación de la desigualdad estructural rural, señalando el sesgo agropecuario, la no inclusión de la diversidad rural, y sin tener en cuenta el fortalecimiento de la competitividad, es identificar que, en las políticas públicas de desarrollo rural anteriores al DRET, no hay un reconocimiento de las nuevas formas de entender los conceptos de territorio, ruralidad y desarrollo que, como se revisó en el Capítulo 1, son parte fundamental de las nuevas formas de planear y ejecutar las políticas públicas.

Mostrando argumentos similares a los que el PNUD (2011) señala, OIM e INCODER (2012^a; 2012^b) complementan las ideas de esta caracterización de la pobreza rural en el país, diciendo que las políticas sectoriales hasta ahora, el momento de emergencia de la DRET, no se centran en las particularidades y diferencias de cada territorio, lo que hacía que las inequidades fueran profundizadas por el otorgamiento de subsidios de modo inequitativo, y concentrado en sectores de la agricultura comercial. Es decir, hasta el año 2010, existió

precariedad en la planeación y ejecución de las políticas públicas para el desarrollo rural, y atomización y fragmentación en la asignación de recursos que generaron bajos impactos en el sector.

Para la superación del estado de cosas del sector rural colombiano, el enfoque territorial de la política pública en desarrollo rural, entonces, tiene como propósito superar las desigualdades regionales, desde las intervenciones orientadas de manera acorde con las características y capacidades de cada región, y las particularidades de los diversos grupos de poblacionales. Se comienza a buscar con el diseño y aplicación de la política pública el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la movilización de capacidades endógenas, y el aprovechamiento de los efectos de vecindad y las externalidades positivas del sistema de mercado. Al final, este manejo redundará en el fortalecimiento de las relaciones nación y territorio, el cumplimiento de los objetivos de crecimiento económico, la ampliación de oportunidades, y el buen gobierno (OIM; INCODER 2012a).

En este sentido, Guillen Calvo sostiene que las acciones de Diversidad y Desarrollo, institución ligada a RIMISP, y encargada de la ejecución de acciones de la política DRET en la subregión de Guambuyaco desde el año 2015, están enfocadas en dos conceptos básicos de su intervención: habilitación y dinamización territorial. Sobre la dinamización, sostiene que ésta se refiere a “valorizar esos activos del territorio, y ahí eso es totalmente hecho a la medida; si yo te diría una respuesta de cómo se hace dinamización en todos los territorios, sería que tengo una receta”¹³

Es decir, a través del ejercicio de dinamización territorial, la DRET busca la planeación de sus acciones enfocadas en las especificidades del territorio, y ejercer el desarrollo rural enfocado en las necesidades del mismo. Dinamización territorial, entonces, es uno de los motores bajo los cuales la política pública en desarrollo rural, busca administrar la inclusión de la subregión de Guambuyaco a las dinámicas de desarrollo del país.

Para la aplicación de la estrategia territorial de desarrollo rural, se delimitan zonas geográficas denominadas como Áreas de Desarrollo Rural (ADR) (OIM; INCODER 2012a), donde previamente se ha establecido su similitud en cuanto a características socioeconómicas,

¹³ Guillén Calvo Valderrama, Director de Diversidad y Desarrollo, Los Andes (Nariño) abril de 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres

ambientales, geofísicas y funcionales, y que permiten construir una ruta común de desarrollo rural.

En el territorio de la subregión de Guambuyaco, la construcción de la ruta común se hace bajo el segundo principio de Diversidad y Desarrollo: habilitación territorial, entendido como:

(...) un trabajo de conocernos y de reconocernos en el territorio. Habilitación es crear las condiciones a través de un trabajo; de un mapeo de los activos del territorio, de sus potencialidades, pero también de sus actores. Un trabajo que después del mapeo, es necesario identificar cuáles son las iniciativas que son las más dinámicas del territorio, vinculadas a la revalorización del patrimonio, y te permitan crear hojas de ruta consensuadas, proyectos de construcción colectiva en el territorio. Esas son las agendas consensuadas (Calvo 2016)¹⁴.

Planear las acciones de desarrollo rural para el territorio en medio de la creación de una ruta común, significa para Guambuyaco, la creación de un proceso de desarrollo basado en los principios de dinamización y habilitación territorial, donde el territorio tendrá, al mismo tiempo, la identificación de sus potencialidades, actores, patrimonio, etc., para la creación de rutas comunes a todos, pensadas para la valorización de los activos ambientales, sociales, y económicos de la subregión.

Los principios de la intervención de Diversidad y Desarrollo en el territorio, concuerdan así con la fase inicial de la creación de un Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PIDERT) (OIM; INCODER 2012b), pensado como la primera fase para la delimitación de las ADR. Los PIDERT organizan, inicialmente, una caracterización de la región, luego la formulación de un programa integral de desarrollo rural, y finalmente, un proyecto ancla. OIM e INCODER (2012b) determinan que la creación de los PIDERT debe tener una amplia condición de planificación participativa.

Al ser un análisis de orden territorial, la caracterización debe capturar la heterogeneidad ambiental, productiva, de relaciones sociales, cultural y económica, la estructura institucional, y la articulación urbano rural. La caracterización de todos estos elementos facilitará encontrar factores endógenos que, entendidos dentro de las ADR, facilitaran la labor de planificación del desarrollo rural con enfoque territorial.

¹⁴ Guillén Calvo Valderrama, Director de Diversidad y Desarrollo, Los Andes (Nariño) abril de 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres

Este análisis de la heterogeneidad territorial se entiende en Diversidad y Desarrollo como la generación de desarrollo rural basados en dos apuestas: la primera es

No sólo entender el desarrollo rural como un proceso de transformación social e institucional que surge de los mismos territorios, con una visión que apunta a ir más allá de enfoques meramente sectoriales, sino entender el desarrollo también como un proceso en redes, entre actores y sectores comprometidos con el proceso de desarrollo local (Calvo 2016)¹⁵

y la segunda, “entender que no siempre se miran los territorios desde sus potencialidades y capacidades, sino que tenemos una mirada siempre puesta en cuáles son las necesidades del territorio.” (Calvo 2016)

Diversidad y Desarrollo también entiende que las capacidades son expresiones de “capital social, capital institucional, capital cívico (...) y lo que llamamos nosotros unos activos naturales y culturales, una diversidad biológica y cultural que tiene mil maneras de verla” (Calvo 2016).

Que las acciones en Guambuyaco busquen la generación de redes entre actores y sectores, a través de la creación de capital social, cívico, institucional, teniendo como base la diversidad cultural y biológica para la superación de las necesidades del territorio, indica que, desde la intervención de Diversidad y Desarrollo, así como se están construyendo procesos de desarrollo con una composición social de base amplia, también se está teniendo en cuenta el aspecto más relevante del territorio que DRET pretende: la heterogeneidad territorial.

En términos de la política pública DRET, la heterogeneidad territorial corresponde a pensar que las ADR son territorios poseedores de activos tangibles e intangibles que funcionan como la base para la caracterización de las capacidades endógenas, donde además se dota de identidad al territorio, y que generan sinergias y dinámicas que se transforman en factores de competitividad territorial (OIM; INCODER 2012b), para su inclusión a los mercados. Estas competitividades se centran en cuatro ámbitos que, según los documentos de política pública, están basadas en las experiencias propias de los programas Leader europeos:

- Competitividad Social: Para desarrollar la capacidad de los agentes para actuar de manera eficaz, conjunta y consensuadamente.

¹⁵ Guillén Calvo Valderrama, Director de Diversidad y Desarrollo, Los Andes (Nariño) abril de 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres

- Competitividad Medioambiental: Desarrollar la capacidad de los agentes para valorizar el territorio a través de un elemento *distintivo* con conservación y renovación de recursos naturales.
- Competitividad Económica: Desarrollar la competitividad de los agentes para producir y mantener el máximo valor añadido en el territorio.
- Localización en el Contexto Global: Para desarrollar en los agentes la capacidad de situar su territorio frente a otros en el contexto mundial de la globalización.

Las competitividades aquí señaladas, son resultado de la intervención que se pone de frente ante el desafío de “plantear escenarios de diversidad: diversidad productiva, diversidad biológica, diversidad cultural, diversidad institucional, y que pensamos como la clave de la competitividad en un mundo cambiante como el que tenemos a nivel social, a nivel medioambiental” (Calvo 2016).

En el Capítulo 1 se revisó que, según Harvey (1990), la competencia territorial se da para vincular los espacios a la economía de mercado. Y como lo indican los documentos de la política pública en desarrollo rural, esa competencia está basada en las relaciones que se establecen con otros territorios, a través de la posibilidad de generar condiciones más favorables para la inclusión en el mercado global (globalización), en términos de

(...) un territorio es competitivo económicamente, si existe un entorno favorable para que las iniciativas productivas sean competitivas y obtengan un buen nivel de desempeño económico y, al mismo tiempo, la población que lo conforma, obtenga a su vez, mayores rentabilidades sociales (OIM; INCODER 2012b, 20)

Sin embargo, la intención de Diversidad y Desarrollo para la subregión de Guambuyaco es generar inserción al mercado global desde el mercado local, así

(...) es un error empezar siempre desde los mercados lejanos, aunque sean los que más remuneración te pueden dar. Muchas veces son los que te llevan a mayor especialización también (...) si tus primeros pasos los das únicamente mirando el mercado internacional, lo más probable es que te acabes perdiendo ahí. Pensamos que es muy importante poner primero un ojo sobre cuáles son los mercados dinámicos a nivel local, municipal, departamental,

construyendo bases sólidas, y que, sobre esas, miremos nuestra oportunidad de otro tipo de mercado (Calvo 2016)¹⁶.

La formación de estructuras complejas que busca la propuesta teórica de RIMISP es una de las características que deben poseer los planes de desarrollo territorial rural, en donde los mercados dinámicos, de los que habla Diversidad y Desarrollo, son el paso inicial para la conexión con los mercados globales. La estructura productiva se une a los mercados dinámicos para promover los encademientos intersectoriales localizados, y construir las bases sólidas para que el territorio pueda competir por la entrada al mercado global.

La solidez basada, inicialmente, en el fortalecimiento de los mercados locales, señalan OIM e INCODER (2012a, 2012b), se traduce en mayor justicia social, democracia, y sostenibilidad ambiental, social e institucional. Es decir, el crecimiento económico basado en la dinámica de los mercados locales, primero, y globales después, es el encargado de la estabilidad social y de la vida en general en el territorio.

Diversidad y Desarrollo sostiene que, en medio de la consolidación de los mercados de distintas escalas, el Estado debe ser “alguien que se dedique a la mera articulación entre lo que está pasando a nivel de sociedad civil, entre empresarios, de cooperación internacional, y que no sólo organice reuniones, sino que haga vivir esa articulación” (Calvo 2016). Esta afirmación es consecuente con la postura teórica de desarrollo rural de RIMISP, donde es el Estado el ente encargado de generar el ambiente propicio para la cohesión territorial, y evitar la excesiva variabilidad de las condiciones de desigualdad.

La propuesta de desarrollo rural DRET, entonces, se basa en la condición de “tanto mercado como sea necesario y tanto Estado como sea conveniente” (OIM; INCODER 2012b, 23), siendo esta la mejor manera de combinar incentivos y regulación, y adecuada provisión de bienes públicos. También se afirma que la sostenibilidad del desarrollo “se basa en la capacidad de promover el bienestar tanto de la población actual como de las futuras generaciones, guardando armonía con la naturaleza, dado que ésta, a la vez, ofrece oportunidades” (OIM; INCODER 2012b, 26); oportunidades reflejadas en la capacidad de generar valor como activo diverso del territorio.

¹⁶ Guillén Calvo Valderrama, Director de Diversidad y Desarrollo, Los Andes (Nariño) abril de 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres

Los elementos teóricos de la política pública DRET revisados hasta aquí, junto a la información recolectada en la entrevista con el director de Diversidad y Desarrollo, permiten entender que, en la dimensión económica del desarrollo territorial rural, sobresalen las capacidades de los agentes para la competitividad, innovación, emprendimiento, generación de excedentes, en relación con la provisión de servicios públicos y financieros.

En términos de la participación del Estado, éste como garante de la articulación territorial, se le circunscribe a la dimensión político institucional que tiende hacia la gobernabilidad democrática, impulsando los procesos de descentralización. En esta dimensión cobran gran importancia, también, las organizaciones de productores rurales y la sociedad civil que garantizan la presencia de tejido social y empresarial capacitado.

Tanto Diversidad y Desarrollo como OIM e INCODER relacionan la composición social de base amplia a la gobernabilidad, pues se considera como actor clave a cualquier persona u organización social rural a la que se le reconoce liderazgo, posee capacidad de asumir compromisos, y dispone de recursos para desarrollarlos (OIM; INCODER 2012b).

Un elemento transversal a la planeación del desarrollo rural, es la concepción del pasado, pues es importante a la hora de definir una identidad del territorio y pensar en el futuro. El pasado se refleja en una visión compartida del futuro, y en relación siempre con el exterior: otros territorios, nación, y contexto internacional. A la base de esta visión compartida del futuro está la forma en cómo el territorio se inserta a otras escalas de mercado exteriores a él.

En suma, lo que la delimitación de territorios como ADR busca, es lograr una transformación institucional que garantice

(...) la generación de capacidades endógenas en los territorios rurales, la profundización de la descentralización, el fortalecimiento de la participación de los actores locales en los procesos de planificación y toma de decisiones, y la democratización de la vida civil y política de los territorios (OIM; INCODER 2012a).

Y se habla de transformación institucional porque, siguiendo su orientación estructuralista, es a partir de la transformación de las instituciones sociales que se logra la transformación social y económica de las sociedades. Las instituciones, entonces, son entendidas por la política pública del mismo modo a como se describieron en el Capítulo 1 de este trabajo, como un marco de regulaciones sociales donde se inscriben costumbres, convenciones, normas

sociales, creencias culturales y religiosas, familias, amistades, límites étnicos, organizaciones, comunidades, clases sociales, grupos de estatus, mercados, leyes y Estado (Caballero y Soto 2013).

El desarrollo territorial rural, entonces, consiste en articular e introducir el mercado dentro de las instituciones sociales de manera direccionada, para que sea éste, en conjunción con el Estado, el encargado de hacer crecer al territorio en todos los ámbitos de la vida, siempre teniendo al mercado local o global como direccionador de las instituciones sociales de las sociedades que ocupan al territorio de Guambuyaco, para este caso.

Para la elaboración de los PIDERT, como herramienta de planificación e intervención en los territorios, se establece una visión integral de desarrollo rural económico y social de una región que se genera “de acuerdo con sus (del territorio) capacidades endógenas, oportunidades de articulación a los mercados regionales e internacionales, y el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales y ambientales” (OIM; INCODER 2012b, 38), además, es el PIDERT el que conforma de manera oficial la ADR en una región, buscando sinergias entre las dimensiones del territorio, que están determinadas por las necesidades de vinculación al mercado en distintas escalas.

Esta herramienta de planificación que se enfoca en la reducción de la pobreza rural, la promoción de la seguridad alimentaria y el logro de la paz, se sostiene sobre diez principios señalados en el documento de política pública de OIM e INCODER (2012b):

- Integralidad: Para favorecer estrategias que generen relaciones entre lo público, lo privado, y la sociedad civil.
- Multidimensionalidad: Con el que el desarrollo rural girará alrededor de diferentes actividades económicas y sociales, aprovechando ventajas y sinergias que aumenten la calidad de vida.
- Concurrencia: La articulación de acciones productivas, institucionales, de desarrollo y asignación de bienes, se dará ordenada, oportuna, y coordinadamente en el territorio.
- Heterogeneidad: Para que se reconozcan las diferencias geográficas, sociales, y económicas en el diseño y ejecución de acciones efectivas e incluyentes.
- Articulación productiva: Favorecer el entrelazamiento de agentes económicos para garantizar encadenamientos productivos e inclusión a distintas escalas del mercado.

- Vinculación Institucional: Para que se genere integración al desarrollo rural de todas las acciones de las entidades territoriales.
- Equidad de Género: Para destacar el papel de los jóvenes y las mujeres rurales.
- Sostenibilidad: Para que el desarrollo rural opere con criterios de sostenibilidad ambiental y económica, al lado de la generación de un impacto duradero y sostenido.
- Proyección: La planeación se hace con visión de mediano y largo plazo, que promueva la consolidación de acciones en el territorio.
- Inclusión: Para que en el desarrollo rural se tengan en cuenta a todos los actores del territorio, en especial, a los más vulnerables.

Siguiendo estos diez principios, los PIDERT buscan ser una iniciativa de los habitantes de los territorios focalizados, los que, además, deben ser formulados en alianza con actores estratégicos, entidades territoriales, organizaciones de la sociedad civil, de productores, autoridades locales, entes privados, investigadores y desarrolladores de tecnología.

Quiere decir que las intervenciones desde Diversidad y Desarrollo en la subregión de Guambuyaco, que han tenido en cuenta la diversidad natural y cultural, la sostenibilidad ambiental y económica, la valoración de activos, y la heterogeneidad del territorio, entre otros, han estado encaminadas hacia la construcción de un Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en la subregión, con las particularidades propias de la institución que ejerce la acción.

Fomentar la participación sinérgica de todos los actores del territorio en la creación del PIDERT se realiza en torno a cuatro lineamientos estratégicos en la intervención:

- A Intervenciones de Ordenamiento y Desarrollo Productivo: Este lineamiento busca el aumento de la capacidad productiva y el aumento de la competitividad, concentrados en la producción agropecuaria y rural. Se unen a este lineamiento los programas que el INCODER dispone para facilitar el acceso a los factores productivos.
- B Intervenciones de Ordenamiento Social y Acceso a Tierra: Las acciones que se planean desde este lineamiento tienen por objeto el diseño de las bases de ocupación socioproductiva del territorio. Es decir, desde aquí se diseña qué y cómo se hace la actividad productiva del territorio.
- C Intervenciones para Facilitar el Acceso de los Pobladores a los Bienes y Servicios Públicos: Las acciones dentro de este lineamiento procuran la coordinación

intersectorial, y entre los niveles nacional, departamental y local, para garantizar el acceso a los servicios sociales de salud, educación, vivienda, y suministro de servicios domiciliarios.

- D Intervenciones de Fortalecimiento Institucional y de las Organizaciones de Productores Rurales: Estas acciones tienen por objeto el fortalecimiento del tejido social y empresarial del territorio, así como la generación y cultivo de capacidades locales para la transformación productiva y social.

Siguiendo los principios y los lineamientos estratégicos de la intervención, los PIDERT son, entonces:

La propuesta concertada de los diferentes actores públicos y privados, con respecto a las acciones y procesos que se deben realizar en el territorio para fortalecer su competitividad, el nivel de vida de los habitantes, y la sostenibilidad de los recursos naturales, en un ambiente de equidad, justicia social y democracia (OIM; INCODER 2012b, 51).

Finalmente, el Proyecto Eje o Ancla es el resultado del proceso de planificación que fija y articula acciones distintas, y focaliza intervenciones en el territorio. Del banco de proyectos que se generan a partir del PIDERT, la elegibilidad depende de seis criterios que los mismos deben cumplir:

- Pertinencia: Responden a los problemas más sentidos
- Eficacia: Contienen actividades que generan dinámicas de crecimiento
- Competitividad: Potencian capacidades endógenas
- Integralidad: Integran todas las dimensiones del territorio
- Sostenibilidad: Permanencia en el mediano y largo plazo de los impactos
- Coherencia: Proyectos lógicamente diseñados

Señalar los diez principios de los PIDERT, los lineamientos estratégicos de la intervención, y los criterios para la elección de los proyectos a desarrollar en el territorio, permite hablar de dos particularidades de la subregión de Guambuyaco respecto de su vinculación a la DRET.

Primero, es necesario señalar la reciente vinculación directa de la subregión a la política pública DRET, en la que Diversidad y Desarrollo coordina las acciones desde el año 2015 bajo los preceptos que aquí se han analizado junto a los principios de la política pública. Sin embargo, su reciente vinculación directa no se refiere a que no lo hubiere estado antes.

Si bien la delimitación de las ADR en el territorio nacional se llevaría a cabo a través de un proceso de consulta del Estado con los entes territoriales y departamentales, desde el año 2011, en los lineamientos iniciales de la política pública DRET, se determinó que las zonas donde se estaba desarrollando el Plan de Consolidación Territorial¹⁷, pasarían a ser objeto de la DRET como ADR (INCODER 2011). Así, en un documento adjunto se establecen las ADR iniciales de la política DRET, siendo delimitada dentro de las mismas a la subregión de Guambuyaco:

Tabla 3.1 Áreas de Desarrollo Rural (ADR)

ADR 2011	DEPARTAMENTO
ALTO PATIA	CAUCA
	NARIÑO
GARCIA ROVIRA	SANTANDER
HOYA DEL RIO SUAREZ	BOYACA
	SANTANDER
LA MOJANA	ANTIOQUIA
	BOLIVAR
	CORDOBA
	SUCRE
MONTES DE MARIA	BOLIVAR
	SUCRE
SUMAPAZ	CUNDINAMARCA
	LOCALIDAD 20 BOGOTA
SUR DEL TOLIMA	TOLIMA
VALLE DE TENZA	BOYACA
	CUNDINAMARCA
ZONA COSTANERA	CORDOBA

Fuente: INCODER (2016)¹⁸

Como fue señalado en el apartado sobre acercamiento metodológico que este trabajo hace sobre el objeto de estudio, la subregión de Guambuyaco se encuentra en la cuenca alta del río Patía que, desde la PNCRT, se considera como un solo territorio. Esta región hace parte de las que se focalizan dentro de la PNCRT, luego es a esta política que se encomienda la planeación y ejecución de las acciones en desarrollo rural en el territorio, y queda a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

Es por esta razón que, una vez abordado el análisis de la política pública de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, se debe continuar con análisis de la Política Nacional de

¹⁷ El Plan de Consolidación, desde el año 2010 se convirtió en lo que se llamó, hasta 2016, en Política Nacional de Consolidación y Recuperación Territorial (PNCRT).

¹⁸ http://www.incoder.gov.co/ADR/areas_de_desarrollo_rural.aspx

Consolidación y Reconstrucción Territorial y sus coincidencias teóricas con DRET, y los enfoques teóricos de desarrollo territorial rural.

3.1.1 La Política Nacional de Consolidación y Recuperación Territorial y el Desarrollo Rural (PNCRT)

La vinculación de la subregión de Guambuyaco a las políticas de desarrollo rural del país está sujeta a su focalización dentro de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, la cual hace una lectura del desarrollo rural de manera particular, toda vez que su accionar está ligado a las regiones en donde hay afectación por cultivos de uso ilícito y presencia regular de grupos armados ilegales. Sin embargo, que los territorios que la PNCRT ha focalizado hayan sido declarados como ADR dentro de la DRET, indica la coincidencia en la concepción de lo que es el desarrollo rural entre PNCRT y DRET, razón por la que se deben revisar los principios teóricos a los que se afilia la primera, y justificar teóricamente, su delegación para generar desarrollo rural en la subregión de Guambuyaco.

Si bien el conflicto armado ha afectado a la totalidad del sector rural colombiano, dentro de la PNCRT se establece que, en las regiones más desligadas de la vida institucional del país, los grupos armados al margen de la ley ejercen el control territorial, y ponen en riesgo desde allí la seguridad nacional. Así, los “centros nodales del sistema de la amenaza” (UACT 2014, 5) son los lugares focalizados por esta política, y donde el Estado debe recuperar el control institucional y crear las condiciones para la integración económica, social e institucional.

Por esta razón, la PNCRT encuentra sus primeras bases en las Estrategias de Erradicación y de Desarrollo Alternativo que fueron presentadas ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el cual generó el documento CONPES 3218 de 2003 (UACT s.f.), donde se reconoce la necesidad de consolidar un “plan de acción con estrategias concertadas y bajo una perspectiva transversal, alineada con las respectivas lógicas territoriales articuladas con otras entidades” (UACT s.f., 10-11), para poder afianzar los procesos integrales y sostenibles de erradicación de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo en Colombia.

Del mismo modo que la política DRET, la PNCRT busca la articulación con otras políticas y acciones que se desarrollan en el campo colombiano, alineando sus estrategias con la Política de Tierras y Territorios para Víctimas del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo (Ley 1448 de 2012), Política de Generación de

Ingresos para Desplazados y Pobres Extremos (CONPES 3616 de 2009), entre otras (UACT s.f.). Asimismo, la PNCRT sigue la lógica de acción de la DRET, promoviendo la concurrencia de acciones en los territorios que se han focalizado. Entonces, la implementación de la política requiere del “fortalecimiento de la capacidad institucional para promover procesos de desarrollo integral y sostenible dirigidos a las comunidades vulnerables ante la presencia de cultivos ilícitos” (UACT s.f., 11).

Al respecto, el señor Julio Portilla, quien fuera director de la UACT Nariño hasta el año 2015, nos dice que el desarrollo alternativo propuesto por la PNCRT es entendido como

(...) el desarrollo nosotros lo tomamos como que la intervención nuestra no solamente va dirigida a la parte productiva, con nuestros equipos de acompañamiento que trabajamos en la zona, sino que también tratamos de llegar a través de los proyectos mejorando la parte de infraestructura (Portilla 2016)¹⁹

Agregando, además, sobre la sostenibilidad de los procesos de desarrollo en la subregión de Guambuyaco, que

(...) el fin nuestro, cuando los llevamos a los a los diferentes municipios, es tratar de articular actividades con las entidades del orden local que encontremos en los municipios donde estamos interviniendo, y también llevar estos programas articularlos con entidades del orden nacional y del orden internacional, para darle sostenibilidad a los programas que nosotros venimos trabajando (Portilla 2016)²⁰.

Así, la información brindada por el señor Portilla es consecuente con lo que la UACT (s.f.) sostiene sobre la PNCRT, donde ésta contribuye a la coordinación y ordenamiento de la oferta pública, privada y de cooperación internacional en los territorios focalizados, contribuyendo también al principio de concurrencia diseñado por la DRET, en medio de su trabajo por el desarrollo rural. De este modo, las estrategias de erradicación manual forzosa y de desarrollo alternativo se ejecutan dentro de esta política, y permite generar condiciones para el desarrollo económico y social de territorios estratégicos de Colombia que durante décadas han sido afectados por el conflicto armado y establecimiento de cultivos de uso ilícito.

¹⁹ Julio Portilla, Director UACT, San Juan de Pasto, abril 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres.

²⁰ Julio Portilla, Director UACT, San Juan de Pasto, abril 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres.

En este sentido, la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial persigue cuatro objetivos principales para la consolidación del Estado en los territorios donde esta se ejecuta: A) Fortalecer la coordinación interagencial para la erradicación de cultivos ilícitos entre las entidades públicas y con las agencias de cooperación internacional en torno a los enfoque de consolidación; B) Mejorar la calidad de la información sobre los cultivos de uso ilícito y la erradicación manual voluntaria y forzosa; C) Fomentar la cultura de la legalidad entre las comunidades y las autoridades locales y nacionales; y D) fomentar la atención a la comunidad afectada por los cultivos de uso ilícito o en riesgo de estarlo, mediante iniciativas integrales y sostenibles de desarrollo alternativo.

Dentro de estos cuatro objetivos se denota la existencia de un modo desequilibrado de la presencia del Estado en los territorios rurales del país que, como lo señala la PNCRT (UACT 2014), resultan en diferencias en materia de prestación de servicios del Estado, y que se suman a dinámicas descontroladas de ocupación del territorio. Al mismo tiempo, las políticas que se generaron para el desarrollo de los territorios fueron excluyentes, dejando “regiones desintegradas y desarticuladas de la vida económica, social e institucional del país” (UACT 2014, 4), permitiendo, entonces, la llegada de las actividades ilícitas a los territorios más aislados; dentro de éstos, la subregión de Guambuyaco.

Concretamente, la presencia de cultivos de uso ilícito ha interferido con la posibilidad de los pobladores rurales para generar ingresos legales, pues se ha dejado de lado la posibilidad de asociarse para producir y acceder al conocimiento técnico de mejoramiento de producción (UACT 2014), siendo un agente generador de desigualdades territoriales. Según la entidad encargada de la ejecución de la PNCRT, estas desigualdades son potenciadas por cinco factores.

El primero de ellos, la minería ilegal en los territorios, asociada a la presencia y financiación de grupos armados ilegales, se ha convertido en un eslabón de la desigualdad toda vez que la falta de regulación y control genera impactos muy fuertes sobre el patrimonio natural y medioambiental de las regiones y el país. Sumado a esto, la ilegalidad de la actividad hace que quienes se dedican a la misma, no tengan acceso a los desarrollos técnicos y tecnológicos de la labor minera, ni seguridad social.

El segundo factor es la ausencia de integración económica regional, determinada por la ausencia, o la precariedad de la presencia de infraestructura vial y portuaria que se entronan

como obstáculos a la comercialización y acceso a los mercados. Del mismo modo, esta situación ha favorecido la ausencia del Estado en las regiones perpetuando la desarticulación de las estructuras productivas que fomentan la desigualdad regional y territorial.

El tercero se refiere a lo que la UACT (2014) denomina como bajos niveles de desarrollo social. Este punto señala la pobreza media como la cantidad de población con mayor tasa de necesidades básicas insatisfechas (NBI), como un indicador de pobreza social, y lo representa como se muestra en la tabla siguiente donde aparece el NBI para cada región focalizada en el año 2010.

Tabla 3.2 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Indicadores Poblacionales y Sociales de las Zonas de Consolidación

Zonas de Consolidación	Población (2010)			Territorio (Km ²)	Densidad promedio (Hab/Km ²)	Áreas Urbanas - % personas con NBI	Áreas Rurales - % personas con NBI
	Total	% Urbana	% Rural				
Nudo de Paramillo	577.088	45%	55%	22.922	28	49	72
Montes de María	162.095	67%	33%	2.876	55	76	74
Catatumbo	197.055	33%	67%	60.236	4	64	73
La Macarena y Caguán	179.005	54%	46%	3.778	46	49	49
Nariño (Tumaco)	95.881	28%	72%	6.696	16	36	70
Putumayo	145.783	41%	59%	14.327	36	28	46
Cordillera Central	123.908	30%	70%	5.932	21	35	73
TOTAL ZONAS	1.480.815	48%	52%	116.767	25	49	69
	(3.3%)			(10.2%)			
TOTAL NACIONAL	45.508.205	76%	24%	1.141.748	149	33	52

Fuente: UACT (2014)²¹

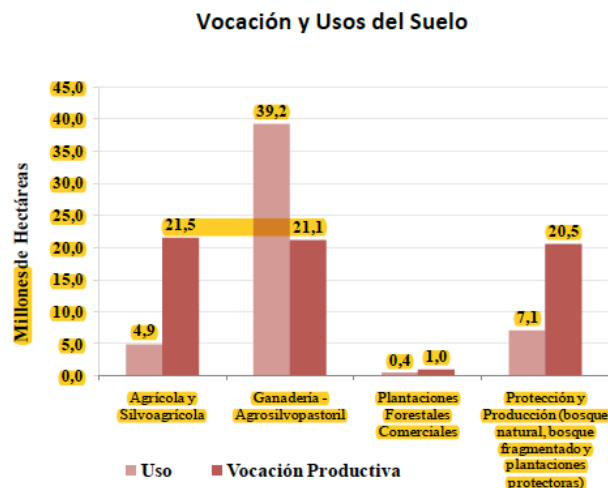
El cuarto elemento potenciador de la desigualdad hace referencia a los precarios niveles de presencia institucional en los territorios. La UACT señala a la presencia de cultivos de uso ilícito y la minería ilegal como claros indicadores de la ausencia de presencia estatal a través de sus instituciones. Sin embargo, como lo señala el documento del cual esa institución es autora, la evaluación de este criterio es sostenida desde la percepción de la presencia institucional en cada territorio.

El quinto y último criterio señalado por la entidad, es la ocupación desordenada y descontrolada del territorio, muy relacionado éste con los conflictos de uso del suelo, pues no se han tenido en cuenta las vocaciones del mismo para el desarrollo e impulso de las

²¹ Si bien en la tabla anterior no se ve representada la subregión de Guambuyaco, dentro de las zonas y regiones focalizadas por la PNCRT, por ser un dato extraído del año 2010, sí nos muestra la manera como la UACT indica, a través del índice de NBI, los bajos niveles de desarrollo social.

actividades productivas en cada territorio del país. La tabla que a continuación se muestra, evidencia los conflictos de uso del suelo que la UACT identifica de manera general para las zonas focalizadas.

Gráfica 3.1: Conflictos de Uso del Suelo en Colombia



Fuente: UACT (2014)²²

Sobre estos cinco factores se puede señalar que, primero, tanto DRET como la PNCRT reconocen la existencia de un desarrollo desigual de los territorios del país, con una muy fuerte ligazón a la ausencia institucional de parte del Estado en las regiones que, para el caso de la PNCRT, ha permitido la presencia y control territorial de los grupos armados ilegales, y el establecimiento de actividades económicas al margen de la ley (minería y cultivos de uso ilícito).

Sin embargo, en la evaluación del estado de cosas que hace la PNCRT sobre los territorios que focaliza, se obvia un fenómeno muy importante de la realidad rural del país: el desplazamiento forzado de más de 6'000.000 de personas que poblaban más de 10'000.000 de hectáreas de las tierras más fértiles del país durante los últimos 30 años (Quesada 2010), y sus influencias en la transformación de la estructura, y el sometimiento de esas tierras despojadas a la implementación de proyectos productivos ilícitos, o que atentan contra la vacación de los suelos. Es decir, el impacto de la violencia en la reconfiguración rural y territorial del país desde los años 80 del siglo XX.

²² Los resaltados en amarillo son un problema de la fuente y no obedecen a la necesidad de mostrar información con mayor interés.

La superación de las desigualdades en el desarrollo de los territorios del país, ligada a los cinco factores que se mostraron atrás, se relaciona con lo que la UACT (2014) considera una estrategia novedosa, donde el proceso de consolidación territorial fortalece las instituciones democráticas, y el desarrollo económico y social incluyente. Así, la consolidación del territorio se consigue a partir de tres pilares fundamentales de las intervenciones en los territorios

(...) un proceso coordinado, gradual e irreversible de movilización y establecimiento permanente de la institucionalidad estatal en los territorios focalizados para garantizar la seguridad y crear las capacidades necesarias para controlar institucionalmente el territorio, fortalecer la participación ciudadana y la gobernabilidad local, y fomentar la integración regional (UACT 2014, 21).

Control institucional del territorio, fortalecimiento de la ciudadanía, y el fomento de la integración regional, son los ejes transversales de la PNCRT para la consolidación de los territorios que han estado en medio de las dinámicas de ilegalidad.

Cada pilar tiene una finalidad. El control institucional del territorio se establece como la condición de desestructuración de la capacidad de acción de la ilegalidad para ejercer algún tipo de control poblacional por la acción coordinada e integral del Estado, y que se expresa en *actitudes adecuadas* frente a aspectos sociales, institucionales y ambientales de la intervención (UACT 2014).

La participación ciudadana, como segundo pilar, se enfoca en consolidar la vinculación y apropiación por parte de las comunidades y los ciudadanos de las iniciativas, finalidades, decisiones, gestión, seguimiento, y control de las intervenciones propias de la política.

El tercer pilar, el de la integración territorial, hace referencia al establecimiento de las condiciones básicas de igualdad de oportunidades para el territorio, y acordes con el promedio de los ciudadanos del país. Este pilar tiene dos dimensiones, la integración interna del territorio, donde hay una preocupación por el establecimiento de núcleos de productores con proyectos productivos lícitos, capacidad para la libre asociación, infraestructura básica de conectividad y productividad, provisión de servicios básicos de educación, salud, formalización de la propiedad, entre otros. Para la integración externa, la preocupación gira en torno a la integración económica, social y política del resto del país, accediendo a

infraestructura vial primaria, soporte técnico y financiero, y valorización de la identidad regional.

La promoción de actitudes adecuadas ante la ejecución de la política pública, implica la transformación de los hábitos y costumbres generados desde las dinámicas sociales y económicas propias de la actividad productiva ilícita. La PNCRT (UACT 2014) se refiere a esas dinámicas como el conjunto de actitudes y valores que son funcionales y reproductores de la sociedad. Así, siguiendo lo que se revisó de la mano del estructuralismo latinoamericano en el Capítulo 1, son los hábitos y las costumbres (conjunto de actitudes y valores) los encargados del cultivo de dinámicas sociales y económicas en las sociedades, haciendo necesaria su transformación, ante la necesidad de transformar la vida económica de, en este caso, la subregión de Guambuyaco.

Es decir, para lograr actitudes adecuadas y a la abolición de las actividades económicas ilegales, es necesario que la PNCRT intervenga sobre las instituciones sociales presentes en la subregión de Guambuyaco. Este punto es fundamental en la ejecución de la política pública, toda vez que se refiere a la posibilidad de reconstruir elementos estructurales de las sociedades rurales, y así, eliminar de tajo la ilegalidad en el territorio como articuladora de todas las dimensiones sociales. La transformación institucional para la generación de actitudes adecuadas ante la política pública, entonces, trae también un profundo proceso de participación ciudadana, construyendo simultáneamente los dos primeros pilares.

El tercero, la integración territorial, con sus dos dimensiones: interna y externa, invita a pensar en los fundamentos de la intervención de Diversidad y Desarrollo en la subregión de Guambuyaco, en términos de construcción, primero, de mercados dinámicos internos a partir de la interacción de los distintos actores del territorio, esta vez desde la legalidad de las actividades productivas; y el segundo, una vez consolidados los mercados dinámicos, buscar las vinculaciones con los mercados de escalas mayores a las locales.

El éxito en la reconstrucción de estos tres pilares se convierte en tres condiciones necesarias para la reconstrucción del territorio: primero, la reconstrucción social, como reorientación de las actitudes y valores; la segunda, la reconstrucción económica, como la recuperación de las posibilidades de acumulación, inversión y ahorro progresivo; y la tercera, la reconstrucción institucional, que se refiere a la recuperación y fortalecimiento del capital social de los territorios (UACT 2014).

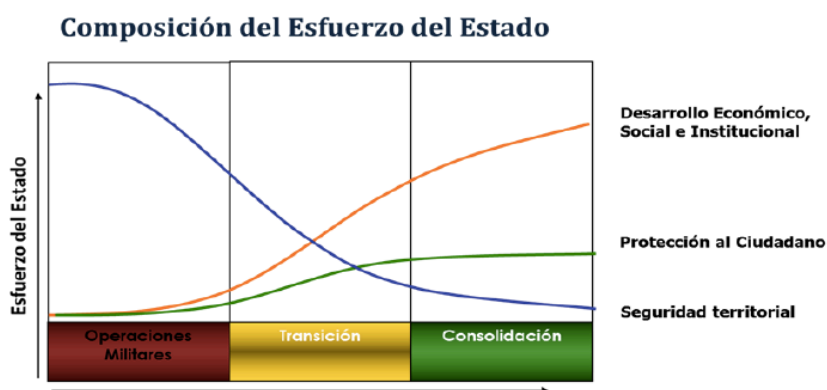
Así, la entrada de política pública a los territorios del país, particularmente en la subregión de Guambuyaco, se da de la siguiente manera

(...) una vez que se hace la erradicación voluntaria, nosotros entramos con una oferta, una oferta de tipo económico, una oferta de tipo productivo, una oferta de tipo social, una oferta de tipo ambiental y con algunos recursos destinados específicamente a las familias para que puedan desarrollar su línea productiva; hay un acompañamiento técnico, un acompañamiento ambiental, un acompañamiento social, para estar apoyándolos en los proyectos que identifiquen en las familias. Nosotros hacemos una entrega de unos recursos que van destinados precisamente a fortalecer esos proyectos dependiendo de la línea que ellos trabajen (Portilla 2016)²³

para la reconstrucción de los tres pilares, y la consecución de las tres condiciones necesarias para la reconstrucción y consolidación territorial.

La información que ofrece el señor Portilla también sirve para ilustrar el modo en el que procede la PNCRT, y sus tiempos de ejecución de acciones. Así, la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito y el desarrollo rural alternativo, se logran a partir de la llegada de la fuerza pública a los territorios, como primera medida de presencia institucional del Estado. El principio de secuencia lógica de intervenciones, como se determina en esta política pública, indica que la primera de las acciones sea la llegada de las operaciones militares, pues el inicio de la recuperación territorial se da con la neutralización militar del enemigo, según la UACT (2014), tal y como lo ilustra la siguiente gráfica.

Gráfica 3.2: Secuencia Lógica de Intervenciones PNCRT



Fuente: UACT (2014)

²³ Julio Portilla, Director UACT, San Juan de Pasto, abril 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres.

Así, mientras las operaciones militares son las más recurrentes en el inicio de la implementación de la PNCRT para garantizar la seguridad territorial, el desarrollo económico, social e institucional hacia el final de la intervención, reduce la necesidad de operaciones militares. Lograr el desarrollo del territorio, es alcanzar su consolidación.

Según la UACT (2014), la consolidación territorial se logra a partir de la consolidación de cada una de las condiciones a reconstruir desde los tres pilares de la política pública. Así, considera que hay control institucional del territorio cuando se puede evaluar de manera satisfactoria la presencia de tres indicadores: A) percepción de movilidad, que expresa el grado de confianza ciudadana para movilizarse a través del territorio; B) horas de prestación de los servicios públicos, traducidos en la continuidad y normalidad de la prestación de los mismos en el territorio; y C) percepción de confianza en las entidades públicas, expresada en la percepción de cercanía institucional y de las entidades públicas a la ciudadanía.

En la consolidación de la participación ciudadana se tiene en cuenta la existencia de una mayor cercanía entre autoridades y población, la aplicación formal de justicia, y el respeto por los derechos humanos. La UACT se refiere a estos puntos, en otros apartados de la política pública, como el imperio de la ley. Además, la consolidación territorial también está indicada por el empoderamiento de las organizaciones sociales y comunitarias, y su capacidad para incidir en todos los ámbitos del territorio.

La consolidación en términos de integración económica está determinada por la evaluación positiva de seis indicadores: A) la disposición a quedarse en el territorio de parte de la ciudadanía, que expresa a su vez el grado de confianza en el municipio y el territorio; B) la inversión en electrodomésticos que indica la intención de quedarse por tiempo prolongado de parte de los ciudadanos; C) demanda de energía, toda vez que el aumento en la misma es señal de aumento de las actividades productivas y normalización de la vida económica del territorio; D) mayor consumo de cemento que, como el indicador anterior, señala la que los sectores de vivienda y construcción se reactivan; E) frecuencia de buses hacia y desde el municipio que indica confianza para movilizarse y aumento de las actividades productivas, comerciales, y económicas; y F) diversidad en rutas de buses que indican la mayor demanda de movilidad y conectividad del territorio.

Finalmente, la consolidación del territorio, los tres pilares de la intervención, y las tres condiciones que los representan, se entienden como el aseguramiento total de las condiciones

iniciales de inseguridad, la presencia de actividades ilícitas está completamente erradicada del territorio, y hay garantía de que no regresarán. Una vez alcanzado ese estado de cosas, la política pública ha dado resultado (UACT 2014).

3.2 Coincidencias y Consideraciones Finales DRET y PNCRT

Durante este capítulo se ha realizado una descripción analítica de las políticas públicas en desarrollo rural que tienen incidencia sobre la subregión de Guambuyaco, Nariño, a saber: DRET y PNCRT, con el objetivo de establecer el modo en el que se vinculan sus principios teóricos con los enfoques de generación de políticas públicas de desarrollo rural en el continente, y que se revisaron durante el Capítulo 1.

Sin embargo, para poder establecer la correspondencia entre los principios teóricos de las políticas públicas revisadas y de los enfoques teóricos de generación de las mismas a nivel latinoamericano, es necesario que sean examinados, primero, cuáles son las coincidencias entre las políticas públicas estudiadas aquí: DRET y PNCRT.

Los diagnósticos realizados por las políticas públicas sobre la situación de los territorios rurales del país coinciden en determinar la existencia de un proceso de desarrollo desigual del campo colombiano en comparación con las ciudades y con otros sectores rurales donde se presentan comportamientos económicos más prósperos. Esta situación se evidencia a través de índices y estadísticas (NBI y PBI) que, en comparación con promedios nacionales, ilustran las desigualdades a las que están sujetos los sectores rurales colombianos.

Esas desigualdades obedecen, entonces, al diseño y ejecución de políticas y acciones de desarrollo rural homogéneos para todos los territorios, que no tuvieron en cuenta, hasta la segunda década del siglo XXI, las particularidades de cada región, y pretendieron, además, tratar el desarrollo rural desde políticas sectoriales dirigidas casi exclusivamente al ámbito agropecuario.

Consecuentemente, la ejecución de políticas públicas sólo se concentró en la actividad productiva sectorial, sin impulsar las actividades particulares que tenía capacidad de generación de desarrollo para los territorios, pero, además, hasta ahora, nunca se preocuparon por la generación de procesos sociales de desarrollo en donde se impulsaran transformaciones sociales que permitieran la incrustación del desarrollo en las sociedades rurales.

Particularmente, la PNCRT, subraya la incidencia fundamental de la ilegalidad, no sólo dentro de la actividad económica, sino como estructuradora de las dinámicas sociales y económicas de las sociedades rurales donde cultivos de uso ilícito y grupos armados ilegales tienen presencia, y, por tanto, de la talanquera que representa para la generación de desarrollo rural en esos territorios.

Es decir, la PNCRT entiende que la generación de desarrollos desiguales en los territorios rurales del país, está ampliamente relacionada con el incrustamiento de la ilegalidad en las sociedades rurales, actuando como elemento estructurante de las relaciones sociales, haciéndola la mayor responsable de comportamientos económicos y sociales que desembocan en pobreza rural y ausencia del Estado en los territorios que tienen esta dinámica.

Entender el desarrollo desigual tal y como lo proponen DRET y PNCRT, no ejemplifica un elemento innovador en la generación y ejecución de políticas públicas. Ya con Harvey (2007b), se había revisado que, sostener la existencia de predisposiciones de carácter racial, ambiental y/o cultural que no permiten el desarrollo, configura una de las explicaciones aceptadas por distintas escuelas de pensamiento sobre el desarrollo desigual. Y tal y como nos los muestran DRET y PNCR, los hábitos y costumbres (ilegales) de las sociedades rurales colombianas, y de la subregión de Guambuyaco, en particular, se han constituido como la principal barrera al desarrollo rural.

Es decir, en la generación de diagnósticos, las políticas públicas se afilian a una forma de leer la pobreza rural, forma ésta que ya señala el camino teórico en el que se mantendrán para la propuesta y ejecución de las acciones de desarrollo rural.

Así, la superación del desarrollo desigual de los territorios rurales del país, está atravesada por la captura de la heterogeneidad territorial en términos sociales, económicos, ambientales; la capacidad de articulación de los actores para la generación de capitales (social, institucional, cívico, etc.) que actúen sinérgicamente alrededor de un proyecto común y endógeno; la presencia del Estado que, a través de sus instituciones, vincule al territorio con la vida política del país; y la sostenibilidad ambiental y económica del territorio.

Como eje estructurador del desarrollo rural, se establece a la generación de mercados dinámicos, en donde la dotación de identidad al territorio (productiva, social, ambiental, etc.)

le concede competitividad ante otros territorios, y así generar su inclusión a mercados de escalas globales, y, por ende, el desarrollo rural del territorio.

Es decir, la generación de capacidades sociales basadas en la habilitación y dinamización territorial en la subregión de Guambuyaco, sólo puede traducirse en un proceso de desarrollo rural, si la transformación de hábitos y costumbres en el territorio tiene la capacidad de generar los mecanismos para su articulación al mercado desde la legalidad. La política pública señala que, una vez dentro de los circuitos de mercado, éste tiene la capacidad de generar democracia, sostenibilidad ambiental, y justicia dentro del territorio.

Este es el modo en el que el desarrollo rural puede ser estructurado dentro del territorio de Guambuyaco, y así asegurar los mecanismos de incrustación del mercado en la generalidad de las dimensiones de la sociedad. Este proceso de incrustación, permite la reproducción social de las dinámicas sociales, económicas, ambientales, etc., que generan el desarrollo rural, y asegurar su permanencia en el tiempo.

Finalmente, que la intervención desde DRET y la PNCRT apunte hacia la modificación de las relaciones entre los actores y los agentes institucionales, creando las condiciones propias para el desarrollo rural, teniendo de por medio la creación de sinergias entre actores, y la intención de crear procesos sociales históricos a través de la incrustación social, nos indica que, con mayor o menor énfasis en cualquiera de sus componentes teóricos, las dos políticas públicas se adhieren al enfoque de políticas públicas y gobernanza, y recomendado por RIMISP para los gobiernos del continente.

Sin embargo, señalar la pertenencia teórica de la propuesta de desarrollo rural de DRET o PNCRT resultaría insuficiente si no se indica que, al intentar generar una ligazón del mercado a las dinámicas sociales que se interrelacionan con las condiciones de producción, lo que tenemos es un modo de administrar el desarrollo geográfico desigual.

Así, transformar las instituciones sociales y percibir a la naturaleza como un recurso natural, o como un activo del territorio, es generar un modo de administración sobre las condiciones de producción (fuerza de trabajo, condiciones de producción social, y condiciones naturales), y, por ende, generar un fix o una fijación/solución provisional espacio temporal del desarrollo geográfico desigual.

Desde sus principios de ejecución, la política pública procura la producción del espacio para la entrada del mercado al territorio y viceversa, y acomoda las condiciones para que el mercado global vea en el territorio un espacio donde pueda sacar el mejor provecho. Sin embargo, hasta aquí, después de la revisión el contenido teórico de las acciones, es necesario que a continuación se haga evaluación de las acciones como tal.

Capítulo 4

Las Condiciones de Producción dentro del Desarrollo Rural en Guambuyaco

Si el Capítulo 3 se concentró en el análisis teórico de las políticas públicas en desarrollo rural que tienen incidencia en la subregión de Guambuyaco, Nariño, en este apartado el trabajo se enfocará en la evaluación de las transformaciones que las mismas han generado sobre las condiciones de producción, y la vinculación del territorio a mercados de escala global. Así, en este capítulo, se describen y analizan los resultados del cumplimiento de los dos últimos objetivos específicos de este trabajo, y queda allanado el camino para el abordaje de las conclusiones finales.

Los insumos para el cumplimiento de los dos objetivos se obtienen de la revisión de los documentos que contienen los diagnósticos realizados por las instituciones encargadas de la intervención en Guambuyaco para la PNCRT, las acciones que se han desarrollado, y los resultados que se han generado para la subregión; estos elementos se presentan en clave de condiciones de producción. Del mismo modo serán tratados los que provengan de la revisión de las incidencias de la política pública en la producción y/o comercialización de café y oro en la región, y su incidencia en la vinculación a mercados de escala global.

Sin embargo, se expondrán rápidamente las condiciones generales de la intervención en la subregión de Guambuyaco que, guiada desde la PNCRT, se denomina como estrategia de Posterradicación y Contención: Familias Guardabosques. Este proyecto es el que tiene a la cabeza la implementación de lo que dentro de la PNCRT se llama desarrollo alternativo, y que se encarga del paso a la legalidad de la vida en territorio. Es decir, es desde este proyecto que se lleva a cabo el rediseño de las condiciones de producción.

4.1 Desarrollo Alternativo y Familias Guardabosques al mando de la reconstrucción de Guambuyaco

La estrategia de Posterradicación y Contención que busca vincular a la región de Guambuyaco dentro del marco de ejecución de la PNCRT, es considerada una fase de armonización y coordinación entre la fase de erradicación forzosa y el desarrollo alternativo que promueve el tránsito hacia la legalidad de las regiones (UACT 2014b). Esta estrategia, al hacer parte constitutiva de la política pública, tiene unas consideraciones de orden general para todos los territorios focalizados, aplicando particularidades a la hora de la intervención.

Quiere decir que los objetivos de la estrategia de Posterradicación son transversales a los territorios, y no sólo se refieren a la intervención en Guambuyaco.

De este modo, el objetivo general que la intervención de desarrollo alternativo procura es “lograr y/o mantener territorios libres de cultivos ilícitos, contribuyendo a la consolidación del territorio” (UACT 2014b, s.p.), con siete objetivos específicos:

1. Buscar implementar los modelos de atención de manera concertada con la comunidad y articulada con las entidades del Estado presentes en los territorios atendidos;
2. Promover y/o mantener economías lícitas fomentando la cultura de la legalidad;
3. Integrar la participación del Gobierno Nacional, Regional y Local, así como de la comunidad en su ejecución para prevenir y evitar la siembra, resiembra y expansión de cultivos ilícitos;
4. Articular el apoyo del Gobierno Nacional con las acciones de las autoridades regionales, locales, organismos internacionales y Organizaciones No Gubernamentales, con el fin de implementar opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles en apoyo a las comunidades atendidas;
5. Involucrar comunidades campesinas, afrocolombianas e indígenas para que participen de manera voluntaria en la estrategia;
6. Apoyar a la creación o fortalecimiento de modos asociativos y de organización comunitaria y solidaria; y
7. Apoyar el fortalecimiento institucional a través de la articulación con entidades u organismos del orden internacional, nacional, regional y local (UACT 2014b, s.p.).

Con el cumplimiento de estos objetivos, la implementación de la estrategia de Desarrollo Alternativo pretende, a través de opciones socioeconómicas lícitas, generar ingresos y cultura de la legalidad. La misma se realiza a través de la atención a familias en los territorios focalizados, razón por la cual ésta se llama Estrategia de Posterradicación y Contención: Familias Guardabosques.

Se busca, entonces, vincular y comprometer a las familias en el desarrollo de buenas prácticas productivas, ambientales y socio organizacionales, ofreciéndoles acceso a los componentes de la intervención, definidos por la UACT (2014b): A) asistencia alimentaria de transición, que busca solventar las necesidades alimentarias tras la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Este tiene un subcomponente denominado de seguridad alimentaria, que se enfoca en la entrega de insumos y materiales para el establecimiento de huertas caseras y el establecimiento de unidades de producción para el autoconsumo; B) proyecto productivo, que busca fortalecer las actividades productivas lícitas de las familias, y establecer una base económica para la región, siempre apuntando hacia la implementación de cadenas

productivas; C) acompañamiento integral, que busca la capacitación de las comunidades en los ámbitos productivo, social y de participación ciudadana, organizacional y asociativo, y ambiental; y D) comunicaciones, para la articulación en el nivel local, regional, nacional e internacional, y la divulgación del modelo de atención a familias.

Finalmente, la intervención de desarrollo alternativo, en su fase de modelo de Posterradicación y Contención, solo tiene una duración de 24 meses que se comienzan a contar desde el inicio del componente de acompañamiento integral que, para el caso de la subregión de Guambuyaco, se inicia desde el año 2012, al mismo tiempo que se da la creación de la UACT en Nariño

En el año 2012 se crea la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, la cual tiene a su cargo desarrollar todo lo que es la política de los municipios afectados por los cultivos ilícitos, especialmente en la zona de Tumaco y en la zona de acá de la cordillera y en la zona norte del departamento de Nariño (Portilla 2016)²⁴.

La ejecución de PNCRT se da a partir de la elaboración de diagnósticos municipales que permiten comprender el funcionamiento económico, institucional, y social de los mismos, y también para diseñar las rutas que se seguirán en la implementación de la estrategia de desarrollo alternativo. Durante la primera fase de implementación de la PNCRT en la región de Guambuyaco, entre 2012 y 2014, sólo fueron focalizados tres de los cuatro municipios de la subregión, dejando por fuera a La Llanada. Así lo sostiene la UACT cuando afirma que “en la Llanada estamos apenas haciendo la intervención. Entramos en este año (2016), y ya hay un equipo que ingresa a hacer la intervención en las veredas del Maco y en la vereda de la Floresta” (Portilla 2016).

Es por esta razón que a continuación se evalúan las condiciones iniciales de la subregión teniendo en cuenta los diagnósticos realizados en los municipios de El Tambo, El Peñol, y Los Andes Sotomayor, y que funcionan como base para darle seguimiento a las intervenciones de la política en la región.

²⁴ Julio Portilla, Director UACT, San Juan de Pasto, abril 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres.

4.1.2 Diagnósticos de las condiciones de producción en la región de Guambuyaco, Nariño

La herramienta metodológica elegida por la PNCRT para realizar los diagnósticos de los municipios de la región es la que se conoce como Diagnósticos Rurales Participativos (DRP) que, como descripción muy somera, permite realizar una evaluación del estado de cosas en los territorios, teniendo en cuenta las percepciones de las comunidades en un período corto de tiempo. Así, los DRP realizados para los tres municipios dentro de la estrategia de Posterradicación fueron realizados por los Equipos Móviles de Acompañamiento (EMA) adscritos a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), quienes también se encargaron desde 2012 de la intervención en la región.

En los municipios focalizados, para la realización del DRP y el inicio del programa, se logró la participación de 820 familias de 948 preinscritas para el municipio de Los Andes, 1056 de 1191 en El Peñol, y 417 de 534 en El Tambo. Esta cifra oscila entre el 78% y el 88% de cobertura inicial planeada en la intervención.

Esta participación, mayoritaria por demás, indica que, en principio, la fase de elaboración de diagnósticos para la región contó con información suficiente para cumplir el propósito de ofrecer las recomendaciones necesarias para el establecimiento de proyectos productivos y de seguridad alimentaria, teniendo en cuenta las condiciones geográficas, agroecológicas, ambientales, sociales y económicas de los municipios. Es decir, lo que estos diagnósticos ofrecen, es un panorama inicial de las condiciones de producción en la región, en relación a la fuerza de trabajo disponible, las condiciones naturales, y las condiciones de producción social.

Fuerza de Trabajo en la subregión de Guambuyaco

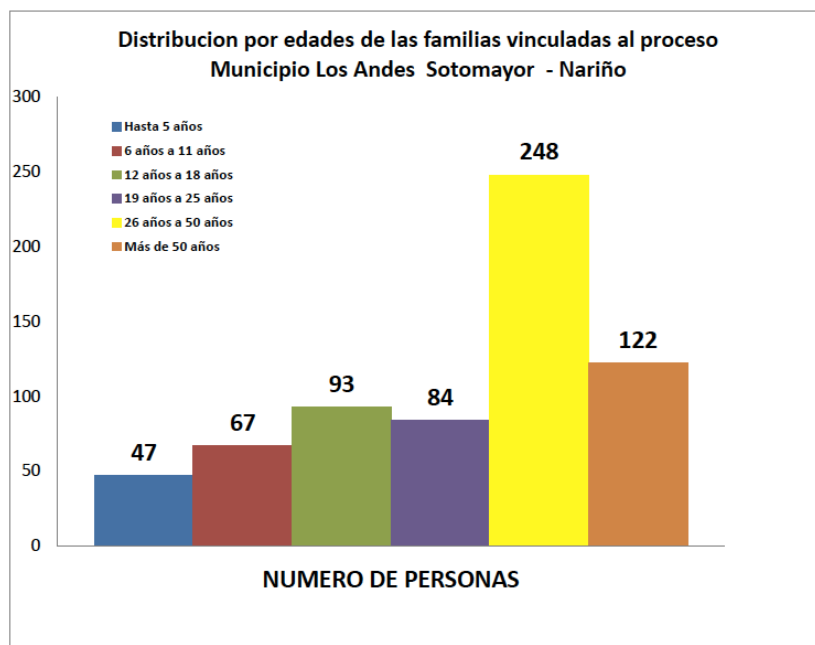
Si bien los DRP realizados por la UNODC y UACT no tienen un subtítulo llamado “fuerza de trabajo”, para los efectos de este trabajo, los datos que hace referencia a esta condición de producción se extraen de los apartados que hacen referencia a la caracterización socio económica de los municipios focalizados, y nos permiten comprender la disponibilidad y variación en el tiempo de las personas que están en capacidad de trabajar, así como la distribución del ingreso a partir de la venta y/o autoconsumo de la fuerza de trabajo.

Como la intervención desde el modelo de Posterradicación se hace teniendo a las familias como unidad de medición, algunos de los datos obtenidos tienen su base en las familias, y

aquí se trabajan como porcentajes para el territorio. Igualmente, debemos señalar que los mismos están pensados para las familias que se vincularon a la intervención de la PNCRT, pero que nos muestran el panorama general de los municipios y el territorio.

Así, para el caso del municipio de Los Andes, se puede decir que el 38% de las personas que componen los núcleos familiares se encuentran en un rango de edad de entre 26 a 50 años, y el 13% en el rango de los 19 a 25 años (UNODC; UACT 2012a). Quiere decir que, para el año de realización de los diagnósticos, el 51% de las personas que componen las familias, están en capacidad de trabajar en el ámbito de la producción o el autoconsumo. Sin embargo, si bien el diagnóstico no nos muestra un dato de vinculación de la población a seguridad social, podemos asumir que, si sólo 8800 personas están afiliadas al servicio de salud (UNODC; UACT 2012a), el nivel de afiliación a una institución que asegure el pago de pensiones de jubilación, debe ser aún más precario. Igualmente indicaría que la población que se encuentra en el rango de edad de más de 50 años (18%) se ve obligada a asegurar su mantenimiento hasta edades avanzadas. Así, independientemente de la capacidad para desarrollar actividades en relación con la edad de las personas, en el municipio de Los Andes existe disponibilidad de fuerza de trabajo correspondiente al 69% de la población.

Gráfica 4.1: Distribución Etaria Los Andes

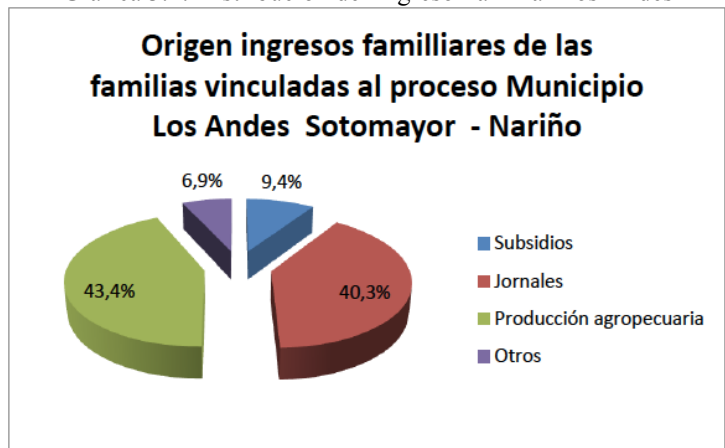


Fuente: UNODC y UACT (2012a)

Si este dato se relaciona con la composición del ingreso familiar de las familias beneficiarias del modelo de Posterradicación, se puede identificar que casi la mitad del rubro se da a través

de la venta de la fuerza de trabajo de los integrantes de la familia. Es decir, el 69% de la población obtiene el 83% de sus ingresos a través de la venta de su fuerza de trabajo o de su utilización en el autoconsumo.

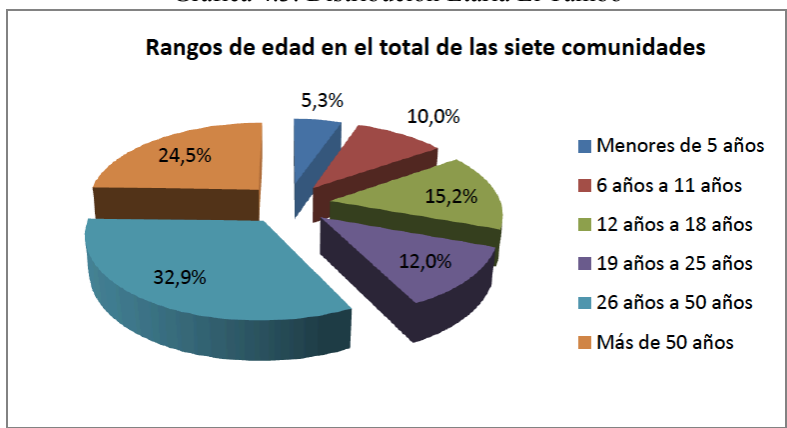
Gráfica 3.2: Distribución del Ingreso Familiar Los Andes



Fuente: UNODC y UACT (2012a)

En el municipio de El Tambo, los mismos rangos de edad que se usaron para el establecimiento de la disponibilidad de fuerza de trabajo, permiten ver que, entre 19 y 25 años, y 26 a 50 años, hay 174 y 475 personas, respectivamente (UNODC; UACT 2012c). Esto quiere decir que el 44% de la población está en capacidad de vender su fuerza de trabajo. Bajo el mismo criterio de no cubrimiento del sistema de pensiones y seguridad social, sumamos a este porcentaje de la población con edades superiores a 50 años, correspondientes a 354 personas, y que representan otro 24% de población que ofrece su fuerza de trabajo en el mercado, o para el autoconsumo familiar. Esta condición en la oferta de la fuerza laboral en el municipio de El Tambo, indica que el 68% de la población está disponible para la vinculación al mercado laboral del municipio y la región.

Gráfica 4.3: Distribución Etaria El Tambo



Fuente: UNODC y UACT (2012c)

Teniendo en cuenta que el documento que muestra el diagnóstico para el municipio de El Tambo no diferencia los rubros que componen el ingreso, no se puede aquí asegurar la procedencia de los mismo en términos de uso de la fuerza de trabajo. Sin embargo, la caracterización de la composición poblacional, de la que se sustenta la disponibilidad de fuerza de trabajo, siendo similar a la del municipio de Los Andes, permite pensar que, en un porcentaje similar, los ingresos familiares se componen de la misma proporción entre los orígenes. Es decir, que entre la venta de fuerza de trabajo y su utilización para el funcionamiento de la propia unidad productiva, se obtiene casi el 80% de los ingresos familiares en el municipio de El Tambo.

Para el caso del municipio del El Peñol, el documento que presenta su diagnóstico no muestra ninguna estimación sobre los rangos de edad de las familias que participan de la estrategia de Posterradicaión en el municipio, ni sobre las actividades de las cuales se compone el ingreso familiar. Sin embargo, el hecho de que la PNCRT haya agregado este municipio dentro del territorio del modelo de Posterradicaión en la subregión de Guambuyaco, se sustenta, según los principios de la política pública, en que presentan condiciones socioeconómicas similares. Es decir, tanto la distribución de la población en los rangos de edad, como la disponibilidad de fuerza de trabajo es similar a la de los municipios de El Tambo y Los Andes, del mismo modo que su composición del ingreso familiar en el municipio.

Se puede decir aquí que, basados en los datos entregados por los diagnósticos de los municipios de Los Andes, El Tambo y El Peñol, se encuentra en la subregión de Guambuyaco condiciones homogéneas en cuanto a la disponibilidad y composición de la fuerza de trabajo para el año 2012, afirmando la decisión de la PNCRT de tratar a los tres municipios como un territorio homogéneo en sus dinámicas sociales, en general, y de disponibilidad de fuerza de trabajo en particular.

Reconocer a los tres municipios como partes de un mismo territorio con dinámicas socioeconómicas, institucionales, y ambientales similares, si bien puede configurarse como un avance en el diseño y en la ejecución de una política pública, la no existencia de algunos de los datos puede llegar a configurarse como un sesgo a la hora de la delimitación de las acciones a desarrollarse a partir de las capacidades identificadas para el territorio, y entra a reforzar las limitaciones a las que ya estaba sujeta la subregión y el departamento a la hora de la planeación y ejecución de las políticas públicas en desarrollo rural, desde el subregistro del que ya se hizo referencia en el apartado metodológico.

Además, esta situación pone de frente el problema de cómo identificar las posibles variaciones que se han generado en torno a la fuerza de trabajo a partir de la aplicación de PNCRT en la región de Guambuyaco.

Condiciones naturales de Guambuyaco

Como fue señalado en el Capítulo 1, dentro de las condiciones naturales O'Connor (2001) reconoce la existencia de dos tipos: A) la riqueza natural de medios naturales, y B) la riqueza natural de instrumentos de trabajo. Así, sigue describir las condiciones naturales en los municipios de la subregión en términos de O'Connor, para poder analizar su tratamiento y/o transformación por parte de la intervención de PNCRT.

Parte de las condiciones naturales se han tratado en el Capítulo 2 de modo general para el valle alto del río Patía, intentando hacer una descripción del contexto regional de donde se encuentra ubicada la subregión de Guambuyaco. Sin embargo, el interés es traerlas a colación aquí con intereses analíticos, y ligarlas con el entramado teórico propuesto durante el Capítulo 1. Así, dentro del primer tipo de condiciones naturales, se da cuenta de la calidad de los suelos de la región, en donde hay tres tipos de suelos que ocupan la misma en similar proporción (UNODC y UACT 2012a; 2012b; 2012c): A) los de textura pedregosa (aunque la bibliografía no considera a este tipo como una textura propiamente dicha), que contiene una alta cantidad de roca suelta y poca capacidad de retención de humedad y limitante para su uso agrícola; B) los de textura franca que contienen cantidades proporcionalmente similares de arcillas, arenas, y limos, lo que hace que sean suelos potencialmente fértiles, con excelentes características físico químicas, y con capacidad para sustentar la mayoría de los cultivos que podrían establecerse en la región; y C) los suelos arcillosos, los cuales se caracterizan por tener alta capacidad de retención de agua que puede llegar a generar daño (pudrición) a las raíces de las plantas que contiene. Como característica común, se puede decir que son suelos que poseen condiciones de fertilidad natural muy buena (UNODC y UACT 2012^a; 2012b; 2012c).

Sin embargo, las buenas condiciones edáficas presentes en el territorio de Guambuyaco están expuestas a una geografía agreste en la región, como se ilustra en las siguientes fotografías, haciendo que el acceso a esta condición de producción sea limitada.

Ilustración 4.1



Geografía subregión de Guambuyaco. Autor: Juan Camilo Quesada Torres (2016)

También hace parte de este primer tipo de condiciones naturales la presencia de corrientes de agua que, al estar contenida la subregión dentro de lo que se conoce como el Macizo Colombiano, lo cataloga como un territorio dentro de la región que conforma la estrella fluvial del país (IDEAM 1999). Específicamente, y como ya se señaló con mayor precisión en el Capítulo 2, la subregión se encuentra ubicada en la cuenca alta del río Patía, afluente más importante del suroccidente del país, y además es atravesada por su aportante más importante en esta parte de la cuenca, el río Guáitara (Ver tabla 1).

La presencia de suelos fértiles y de importantes fuentes de agua en la región representan una alta riqueza natural de medios naturales de producción por sí solas; pero es necesario verlas en relación con la riqueza natural de instrumentos de trabajo, el segundo tipo de condiciones naturales, para poder desentrañar las situaciones que se generan dentro y fuera de la PNCRT, conectadas o no a ella, y que condicionan el éxito de la política, el bienestar de las comunidades, y la sustentabilidad ambiental del territorio.

Dentro de este subgrupo de condiciones naturales es necesario señalar que las condiciones paisajísticas que predominan en el de la región de Guambuyaco. Allí se configura un paisaje con pendientes que van desde ligeras a escarpadas (IDEAM 1999), creando un sistema montañoso que varía rápidamente entre los 500 y 4000 msnm, configurando los cañones por donde circulan las fuentes hídricas del Patía, Guátira, y sus afluentes principales, tal y como lo ilustran las siguientes fotografías, y donde se tiene planeado, desde el ámbito nacional, la ejecución del proyecto hidroeléctrico Patía I, II, III, y IV (Gobernación de Nariño 2015; 2012), evidenciando un alta capacidad de las condiciones naturales para la producción energética.

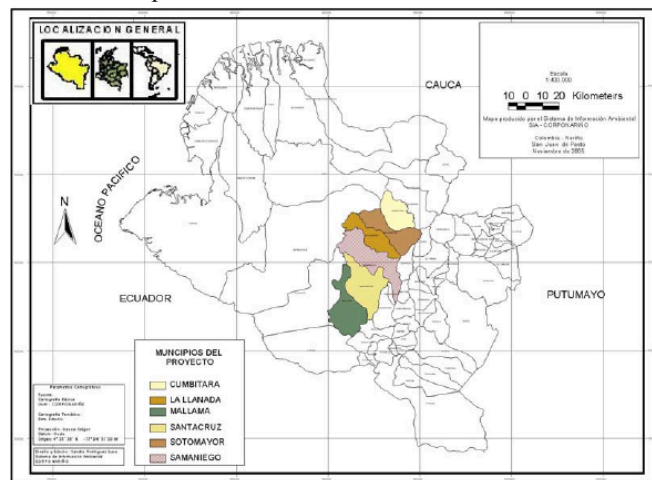
Ilustración 4.2



Cañones del Guaitara y el Patía. Autor: Juan Camilo Quesada Torres (2013)

Dentro de estas condiciones también es necesario señalar la pertenencia de la región a lo que se conoce como el Distrito Minero de La Llanada, la cual comprende seis municipios en el departamento de Narino, dentro de los que se cuentan La Llanada y Los Andes, y que cubre la región de acuerdo a como lo ilustra el siguiente mapa.

Mapa 4.1: Distrito Minero de La Llanada



Fuente: Corponariño (2015)

Según Corponariño (2015), en esta zona se encuentra presencia de oro en yacimientos de filón aurífero o veta, que regularmente está asociado a plata y platino. De las minas que se dedican al beneficio de oro, sólo están activas el 72% de ellas, siendo consideradas como de pequeña minería por su bajos niveles de uso tecnológico, eficiencia y rentabilidad (ver foto número 3). Sin embargo, como lo señala la Cooperativa de Mineros de Los Andes, la mayoría del distrito minero que se encuentra en jurisdicción de la subregión de Guambuyaco, está titulado a

AngloGold Ashanti²⁵ “Son títulos súper gigantes, los títulos que nosotros manejamos son de 30 a 60 hectáreas; ellos están hablando de 10 mil a 80 mil hectáreas que están incluso en zonas de reserva especial incluso la del pacífico” (Morales 2016)²⁶.

Ilustración 4.3



Explotación de Oro Pequeña Minería. Autor: Juan Camilo Quesada Torres (2014)

Además de la presencia de metales preciosos, en la región se llevan a cabo procesos de exploración petrolera desde el año 2013. El proyecto CAUCA 7 2D-2013 si bien se realiza en los municipios de Policarpa y El Rosario, vecinos de la región de Guambuyaco, sí indica la presencia del líquido en toda la zona noroccidental del departamento de Nariño, y los posibles intereses sobre el territorio. El trabajo de sísmica, como es denominada esta fase del proceso exploratorio, está siendo realizado por la Compañía Geofísica Latinoamericana S.A.S para Gran Tierra Energy Colombia Ltda como lo muestra la foto número 4.

Lo que se puede evidenciar de las condiciones naturales del territorio de la subregión de Guambuyaco, es la alta disponibilidad de las mismas en sus dos subcondiciones: riqueza de medios naturales y riqueza natural de medios de trabajo. Éstas se traducen en una alta calidad del suelo, alta disponibilidad hídrica, disponibilidad de metales preciosos para su explotación, y presencia de crudo (en fase de exploración).

En términos de la PNCRT, para el fortalecimiento de las actividades productivas lícitas, sólo son susceptibles de ser aprovechadas las condiciones de riqueza de medios naturales, a saber, suelo fértil y agua, pues la explotación minera y petrolera no está contemplada dentro de la ejecución de las políticas de desarrollo rural, tal y como lo señala la UACT

²⁵ Multinacional Minera.

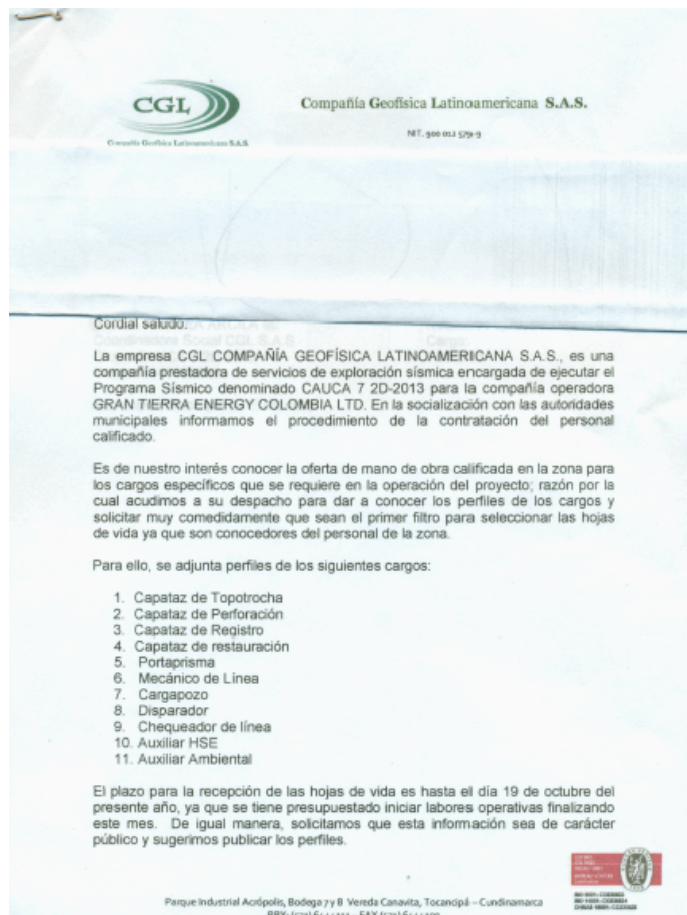
²⁶ William Morales, Director Cooperativa de Mineros de Los Andes, abril 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres

(...) pero creo que en la Llanada si se nos va a presentar, y vamos a mirar a ver cómo manejamos esta situación, porque allí es muy fuerte esta parte de la minería, y con el equipo lógicamente que vamos a intervenir allá (Portilla 2016)²⁷

La no implementación de acciones alrededor del tema minero genera un cortocircuito en la necesidad de generación de actitudes adecuadas ante la política pública por dos razones: la primera, porque es la segunda actividad productiva de la subregión después del café; y la segunda, porque hay un alto nivel de ilegalidad en el desarrollo de la actividad.

Además, se deja a la explotación minera y petrolera fuera del ámbito del desarrollo rural y su necesidad de generación de procesos sociales, económicos, institucionales, y ambientales, fortaleciendo la incertidumbre de los pobladores ante los proyectos que vienen desde fuera del territorio, y pretenden hacer explotación de los recursos allí presentes.

Ilustración 4.4



Comunicación Oficial Sísmica Petrolera. Autor: Juan Camilo Quesada Torres (2016)

²⁷ Julio Portilla, Director UACT, San Juan de Pasto, abril 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres.

Condiciones de Producción Social en Guambuyaco

Las condiciones comunales y generales de la producción social se refieren a la infraestructura física y social del territorio, que permiten la circulación y la concentración espacial de los medios de producción (O'Connor 2001). Es decir, éstas están configuradas por las posibilidades de comunicación y transporte que se han generado, y que se traducen en carreteras, escuelas, infraestructura de producción, presencia institucional, etc.

Como ya fue acotado en el apartado metodológico, dentro este trabajo se centra solamente en la transformación de infraestructura lograda por la ejecución de la política pública, y en la presencia institucional que la misma ha podido llevar al territorio, sin que eso sesgue la posibilidad de hacer referencias a otros elementos de las condiciones de producción social en la subregión de Guambuyaco.

En lo relativo a la infraestructura, la primera condición que debemos señalar se refiere a las condiciones geográficas de la región, pues su paisaje escarpado y de alta montaña, hace que sean difíciles las condiciones para construir y mantener el carretable. Sin embargo, el territorio está permanente conectado con las regiones vecinas y la ciudad de Pasto por vía terrestre (sur: Samaniego; suroriente: Linares; oriente: Pasto; norte: Cumbitara; nororiente: Taminango).

Según los documentos de la UNODC y UACT (2012a; 2012b; 2012c), hasta la cabecera municipal de Los Andes, se cuentan 87km desde la ciudad de Pasto, capital del departamento de Nariño. De estos, solamente 22km están pavimentados, quedando casi 65km en condiciones de carretera destapada. Al interior de cada municipio se cuenta con carreteras secundarias y terciarias que conectan a las veredas con las cabeceras municipales, todas a través de vías destapadas, y de las que cada municipio procura su buen estado (ver foto número 5).

Como uno de los parámetros de la PNCRT para considerar la consolidación de un territorio hace referencia a la conectividad que éste tenga a través del transporte público en términos de cantidad de destinos conectados, así como de frecuencias a cada uno, se debe reseñar aquí que, teniendo como base de operaciones al municipio de Los Andes, para el año 2012, la empresa que más frecuencias ofrece hacia la ciudad de Pasto es Cootransotomayor, con casi 10 servicios diarios ida y vuelta, convirtiéndola en la empresa de transporte más importante en la subregión. Al mismo tiempo se interconectan los municipios de La Llanada, El Peñol y El Tambo, toda vez que se encuentran dentro del recorrido de cada ruta. Además, esta empresa realiza un

trayecto por día hacia el municipio de Túquerres, que interconecta la subregión con el sur del departamento por la vía de Samaniego.

Ilustración 4.5



Estado General de Carreteras Guambuyaco. Autor: Juan Camilo Quesada Torres (2014)

La empresa San Juan de Pasto hace el mismo recorrido dos veces por día en cada trayecto. También se encuentra Cootransmayo, que hace el recorrido una vez por día, y Cootranscordillera que, conectando los municipios de Pasto y Cumbitara, pasa por la región dos veces al día en cada trayecto.

El transporte interveredal de cada municipio es realizado por los mismos habitantes de las zonas rurales, y quienes usan sus vehículos particulares para tal fin.

En lo que se refiere a la presencia institucional, el diagnóstico realizado por UNODC y UACT en la subregión de Guambuyaco, se muestra en términos de la percepción que las comunidades tienen con las instituciones que reconocen como presentes en el territorio. Las entidades autoras de los documentos generan el diagnóstico institucional preguntando por la cercanía que las comunidades perciben con las instituciones que reconocen, información con la que se construye un diagrama que relaciona las instituciones y su confiabilidad percibida (UNODC y UACT 2012a, 2012b, 2012c).

Si bien en cada uno de los tres municipios se hicieron los diagramas de modo independiente, sí pueden ser usados en conjunto para conocer, de modo general, la presencia y la recepción de

las instituciones. Así, en el primer grupo del diagrama señalado con color púrpura, encontramos a las instituciones que se perciben como más cercanas y con presencia más permanente. Aquí están las Alcaldías Municipales de los tres municipios, sus Secretarías de Agricultura, las Juntas de Acción Comunal, y los programas a través de los cuales el gobierno nacional otorga subsidios a los habitantes rurales (Familias en Acción y Red Unidos). En el segundo conjunto, de color verde, con una presencia menos permanente en el territorio, y con una sensación de no cubrir de modo satisfactorio las necesidades de las comunidades, se encuentran el Banco Agrario y las entidades de apoyo financiero, y la Federación de Cafeteros. Finalmente, en último grupo, y señalado en color rojo, están las instituciones que tienen programas esporádicos y de bajo impacto, que además se ven afectados por una baja comunicación de la institución con la comunidad. Aquí se encuentran la empresa proveedora de servicio de energía en el departamento de Nariño (CEDENAR), la Corporación Autónoma Regional de Nariño (CORPONARIÑO), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y la Gobernación de Nariño.

Gráfica 4.4: Diagramas de Confianza Institucional (De izquierda a derecha: Los Andes, El Peñol, El Tambo)



Fuente: UNODC y UACT (2012a, 2012b, 2012c)

El análisis de los diagnósticos municipales que aquí se ha mostrado en términos de condiciones de producción del territorio de Guambuyaco, no pretende que se entienda cada una de las condiciones de modo diferenciado. Más bien, leídas en conjunto, éstas expresan un modo específico desde el que se ha producido el espacio en el territorio, en donde la planeación territorial realizada hasta 2012, sólo logró que se impusieran las actividades productivas ligadas a cultivos de uso ilícito, así como las dinámicas sociales producto de la ilegalidad (esta afirmación realizada desde la PNCRT), y que ofrecieron inserción a mercados de escala global.

Además, leerlas de modo diferenciado sería incongruente con la ruta metodológica que propusimos en el Capítulo 2, pues estaríamos siguiendo la ruta de los estudios unidisciplinarios que se han concentrado en la división de los objetos de estudio, y no en su entendimiento como un todo complejo.

La lectura de los diagnósticos en términos de condiciones de producción, hace parte de intentar mostrar el estado de cosas del territorio de Guambuyaco en clave de ecología política. Del mismo modo se hace con la lectura desde el desarrollo geográfico desigual para sostener que, a través de la PNCRT, lo que busca la intervención estatal es la reacomodación en el espacio de las condiciones de producción para la consolidación territorial, posterior a la intervención militar y de erradicación de cultivos de uso ilícito, y lograr involucrar al territorio en nuevas dinámicas de mercado en todas las escalas, promover el crecimiento económico y, por ende, el desarrollo rural.

Por esta razón, a continuación, se va a evaluar cuál ha sido el resultado de la PNCRT en su labor de reorganización de las condiciones de producción de la región de Guambuyaco.

4.1.3 PNCRT y la Reorganización de las Condiciones de Producción en Guambuyaco

Como se señaló unos renglones atrás, la lectura de la (re)organización del espacio, y, por tanto, de la producción espacial, se hace en términos de condiciones de producción. Por eso, lo primero que se hace evidente en este punto del análisis de la aplicación de la PNCRT, se refiere a que no todos los cambios que se han generado en el territorio han provenido directamente desde la ejecución de la política pública, pero sí han venido ligados a la vinculación de la región a las dinámicas regionales y nacionales de mercado.

Esta primera característica es consecuente con la afirmación de la UACT, donde la lógica de la intervención es “articular actividades con las entidades del orden local que encontremos en

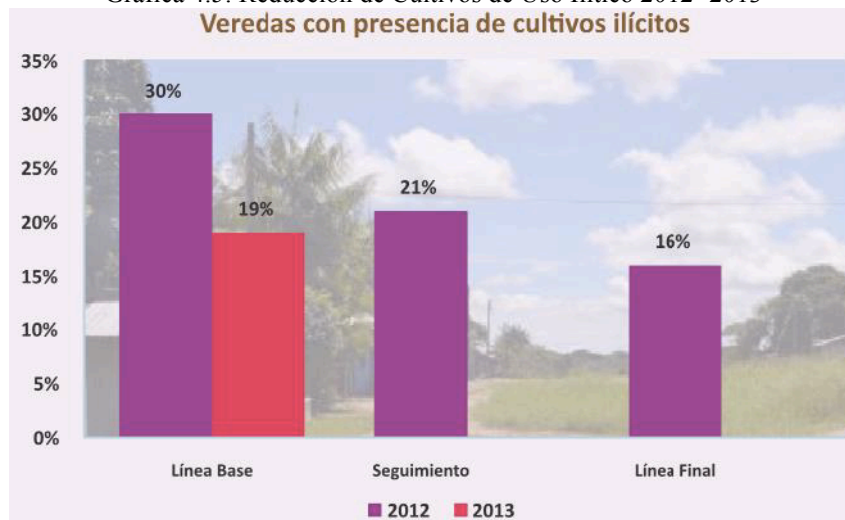
los municipios donde estamos interviniendo, y también llevar estos programas articulados con entidades del orden nacional y del orden internacional” (Portilla 2016) en aras de asegurar la sostenibilidad de los programas, y no reducirlos a la presencia de la UACT o la UNODC en la región.

La sostenibilidad de los programas de las políticas públicas depende de la articulación entre las instituciones presentes en la subregión, y de la disposición en el espacio de las condiciones de producción, por eso las políticas públicas deben ser entendidas como un todo que funciona de manera articulada, y que producen unas condiciones específicas en el espacio donde se encuentran. Y para evaluar la transformación de las condiciones y la producción del espacio, desde el motor que la promueve, la PNCRT en este caso, es necesario revisar las propuestas y acciones concretas que la política desarrolló y desarrolla en la región a la luz de las condiciones de producción iniciales, y su reflejo en transformación productiva, en la transformación institucional y de infraestructura, y medioambiental.

Es decir, para el caso de la transformación de las condiciones de producción, en la disponibilidad de fuerza de trabajo, por ejemplo, no se puede hacer una evaluación de cómo se ha transformado la estructura etaria a partir de los años 2011 y 2012 en la región de Guambuyaco para la subregión. Sí se puede hacer análisis de esta condición una vez implementada la PNCRT, al revisar las acciones que se promovieron y promueven, y que implican un uso directo de la fuerza de trabajo disponible en la región, en concurso con las condiciones naturales y de producción social.

Como la PNCRT, en su modelo de desarrollo alternativo, en primera medida requiere de la eliminación de cultivos de uso ilícito, la UACT (2015) señala que entre los años 2012 a 2013 hubo una reducción del 30% al 19% (ver la siguiente gráfica) de los territorios focalizados en todo el país, en presencia de cultivos de uso ilícito. A pesar de no presentar datos desagregados por regiones para conocer la realidad específica de la subregión de Guambuyaco, el documento permite pensar que, al igual que en los demás territorios, el impacto de los programas de la PNCRT ha permitido disminuir en poco más de la tercera parte la proporción del ingreso de las familias proveniente de los cultivos de uso ilícito. Así, la fuerza de trabajo disponible que se empleaba para tal fin, hoy (o al año 2013) continúa dentro del sector agrícola, pero relacionada con actividades productivas legales.

Gráfica 4.5: Reducción de Cultivos de Uso Ilítico 2012- 2013

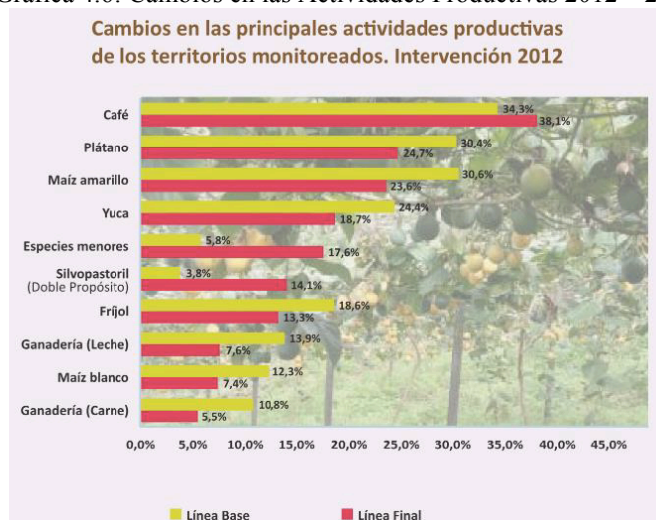


Fuente: UACT (2015)

Al mismo tiempo, y con la misma lógica de presentación de datos universales, la UACT (2015) muestra los proyectos productivos más favorecidos con la implementación del desarrollo alternativo. Tal y como lo muestra la gráfica número 8, dentro de las actividades productivas con mayor variación, o que se beneficiaron en mayor medida con la implementación de la PNCRT, se encuentran el establecimiento de criaderos de especies menores, fortalecimiento de proyectos silvopastoriles, y el aumento de la actividad cafetera.

Tanto las especies menores como la actividad silvopastoril se muestran con un aumento de más del triple en las regiones que, sin que las entidades nos muestren resultados diferenciados por territorio, se asume que están asociadas a la entrega de ganado vacuno, cunicultura, y galpones de gallinas ponedoras de las que, para el año 2014, en medio de la ejecución final de la PNCRT en su modelo de desarrollo alternativo, se presenció su entrega en el municipio de Los Andes, así como de materiales para el uso en la cría de especies menores (cuyes y gallinas ponedoras).

Gráfica 4.6: Cambios en las Actividades Productivas 2012 – 201



Fuente: UACT (2015).

Al mismo tiempo, en la entrevista realizada con la UACT, se hace referencia a la entrega de insumos y asistencia técnica en el cultivo del café

(...) básicamente nosotros hemos tenido en los municipios de intervención una fuerte intervención en la parte del café, y básicamente el encadenamiento productivo ha sido con el Comité de Cafeteros y con empresas privadas. Nosotros llevamos la asistencia técnica y capacitación, y mejoramos la infraestructura cafetera de los pequeños productores (Portilla 2016)²⁸

información que se complementa con la tabla a continuación, y que muestra el momento del proceso productivo impactado por la PNCRT. Sin embargo, la posibilidad de obtener cifras exactas sobre el rubro no se concretó.

Gráfica 4.7: Líneas Productivas Implementadas desde 2012



Fuente: UACT (2015).

²⁸ Julio Portilla, Director UACT, San Juan de Pasto, abril 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres.

De modo particular, en cada uno de los diagnósticos realizados por la UACT (2012a, 2012b, 2012c), cuando se realiza la descripción de suelos y su vocación en la región de Guambuyaco, se recomiendan para los que son de tipo arcilloso, pedregoso, o franco, el establecimiento de cultivos de café, caña panelera, maíz, frijol, maní, plátano, y hortalizas. Es decir, en cierta medida las acciones de la PNCRT han ido acordes con los diagnósticos, y han estado encaminadas al establecimiento de actividades agropecuarias lícitas.

Quiere decir lo anterior que, la disponibilidad de la fuerza de trabajo en la región se ha mantenido, pero abasteciéndose en mucha menor medida de los cultivos de uso ilícito, por lo menos, hasta el año 2015.

Sin embargo, en los mismos diagnósticos se referencia la poca vocación ganadera de los suelos presentes en la región, lo que se contradice con una de las mayores intervenciones de la PNCRT. Alentar esta actividad contribuye a la degradación en uso del suelo por pisoteo, compactación y erosión que genera la actividad ganadera, aumentada por el tipo de paisaje con una gran presencia de altas pendientes, y que, a mediano y largo plazo, implican la imposibilidad de uso productivo del sustrato.

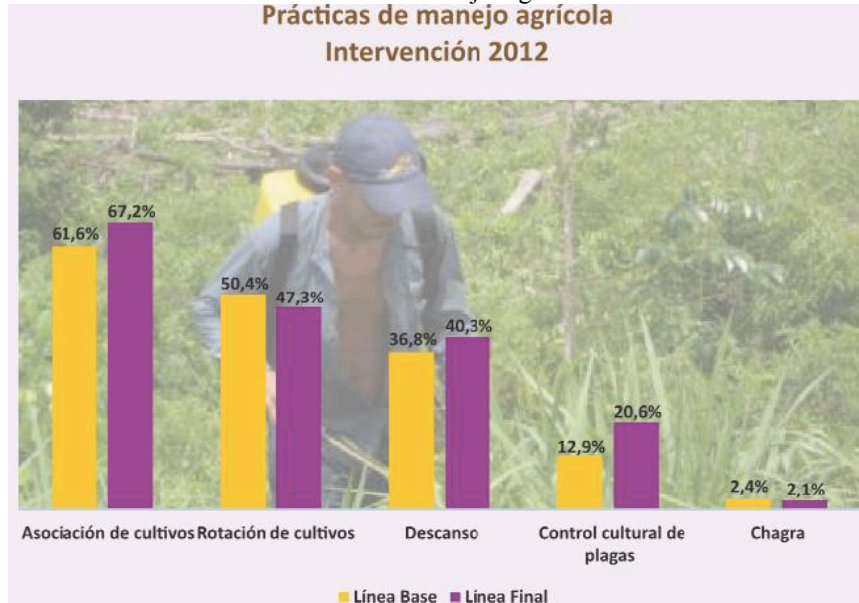
En su componente ambiental, la UACT (2015) reconoce que para el final de la intervención iniciada en 2012, otra vez con datos que muestran los resultados de modo general a los territorios abordados en el país, los mayores problemas ambientales se asociaron a las inadecuadas prácticas agrícolas y el mal manejo y preparación del suelo que exacerban las limitaciones para el desarrollo de actividades agrícolas. Este resultado de la PNCRT hace que surja la pregunta por el porqué del favorecimiento de los proyectos productivos, como la ganadería en suelos no aptos, recomendados y desarrollados dentro del programa de Posterradicación.

Cuando se hizo referencia arriba a que es necesario hacer una evaluación en conjunto de las condiciones de producción a partir de la PNCRT, y no una a una, es, precisamente, porque las acciones que la política desarrolló y desarrolla en el territorio, intervienen en el rediseño en el espacio de más de una condición, tal y como sucede con el caso de la ganadería, en donde involucra el uso de la fuerza de trabajo y las condiciones naturales.

En este mismo sentido, los acompañamientos técnicos realizados por la PNCRT no arrojaron cambios significativos en las prácticas agrícolas en las regiones focalizadas alrededor del país.

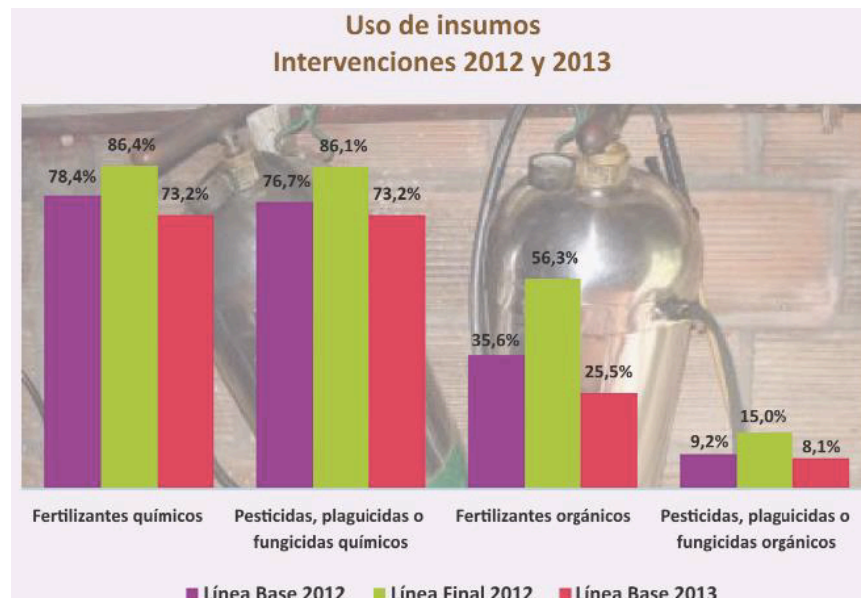
Las gráficas número 10 y 11 no muestran una variación importante sino en uno de los parámetros evaluados, y que se refieren a la aplicación de buenas prácticas agrícolas, además de un aumento en el uso de agroquímicos

Gráfica 4: Prácticas de Manejo Agrícola en PNCRT



Fuente: UACT (2015).

Gráfica 4.9: Uso de Insumos Agrícolas desde PNCRT



Fuente: UACT (2015)

Lo que muestran también estas gráficas, son las condiciones que propone la producción de orden alternativo que se promueven por el programa de Posterradicación de la PNCRT, y que solo logra, hasta finales de 2014, la reducción de cultivos de uso ilícito, pero en términos de transformación de lógica productiva, fuerza de trabajo, y protección medioambiental, no logra

mayores avances. Por el contrario, con el aumento porcentual de uso de agroquímicos al finalizar las intervenciones del 2012, sólo se puede hablar de degradación de la fuerza de trabajo y las condiciones naturales, toda vez que con el uso de esos elementos no sólo genera degradación de la calidad del suelo, contaminación de fuentes hídricas, sino que causa enfermedades a las personas que los manipulan.

Las condiciones naturales además se ven afectadas, o no impactadas, por las acciones de PNCRT, toda vez que para las intervenciones del 2012 en el país, solo el 35,8% de las intervenciones reportaban algún tipo de actividad en protección o conservación de recursos naturales (UACT 2015). Esta cifra no permite identificar si ha habido un aumento o disminución de estas iniciativas, toda vez que no la compara con actividades anteriores a la intervención. Es decir, no se puede conocer el nivel de impacto de la PNCRT en estrategias puntuales de protección del medio ambiente (condiciones naturales). Inclusive, dentro de las actividades de las que se desarrollaron en este ámbito de la intervención, solo 6,4% de ellas reportó algún tipo de acompañamiento técnico de la parte de la UACT (UACT 2015).

Así, se puede decir entonces que, si bien los esfuerzos se han enfocado en la promoción de las actividades productivas lícitas, la fuerza de trabajo no ha sufrido cambios importantes en su disponibilidad y el uso que se promueve dentro de las actividades productivas. Es decir, si bien se sale del cultivo de coca (en los porcentajes que fueren), la fuerza de trabajo sigue invertida en la actividad agrícola en la misma proporción. Sin embargo, a la hora de evaluar la relación entre fuerza de trabajo y condiciones naturales, es pertinente señalar el impulso que la PNCRT da a las mismas actividades productivas que se han desarrollado históricamente en el territorio de la subregión de Guambuyaco, y aconsejadas desde los diagnósticos municipales. Es decir, al parecer, no hay una transformación de las dinámicas que involucran la relación entre la fuerza de trabajo y las condiciones naturales, pues no se crean nuevas formas para hacer uso de la fuerza laboral liberada.

En términos institucionales y de fortalecimiento del capital social, la PNCRT buscó fortalecer las posibilidades de asociación alrededor de las organizaciones comunitarias, productivas, campesinas, entre otras, que ya existían en el territorio, y promover la creación de nuevas formas asociativas. En esta evaluación de la intervención, se vuelve a trabajar con cifras universales para la PNCRT a nivel nacional ante la ausencia de cifras particulares para los municipios o para las regiones focalizadas.

Uno de los principales resultados de la política es la percepción de mejoramiento de las relaciones al interior de las comunidades, y que ha sido percibido por el 80% de los beneficiarios a nivel nacional. Esta percepción, según UACT (UACT 2015), genera ambientes propicios para la asociatividad. En cifras, al final de la intervención, 33,6% de los beneficiarios pertenecen a una organización, y 32,8% de las organizaciones son creadas dentro del modelo de Posterradicación a nivel nacional.

Para la región de Guambuyaco, sin tener en cuenta al municipio de La Llanada, existían a 2012, un total de 26 organizaciones (UNODC; UACT 2012a, 2012c, y 2012b). Al final de la intervención en 2014 se cuentan 4 organizaciones más, lo que solo representa un aumento aproximado del 15%, y que coloca a la región por debajo del promedio nacional de nuevas organizaciones.

Al mismo tiempo, en términos de presencia institucional del Estado, medida en términos de confianza en las instituciones, el 80,5% consideran, una vez terminada la intervención de la PNCRT en su modelo de Posterradicación, que el Estado cumple con sus funciones. En este orden, según la UACT (2015), las instituciones que mayor confianza alcanzaron fueron el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), pasando del 35% al 65% de confiabilidad, y la Registraduría Civil, que aumento del 57% al 68% durante el período de ejecución de la política pública.

En cuanto a la confianza de las instituciones locales, representadas por las Alcaldías municipales, las cifras muestran una permanencia en el mismo nivel de confiabilidad del 25%. Sin embargo, este dato se contradice con el mostrado por los diagnósticos para los municipios de la región, donde la confiabilidad es porcentualmente alta, y que las ubica entre las instituciones con mayor cercanía y confiabilidad de parte de las comunidades locales.

Finalmente, siendo uno de los objetivos más importantes de la PNCRT, la presencia institucional de la Fiscalía General de la Nación y los Juzgados Municipales no ha variado en su nivel de confianza de parte de las comunidades, y mantienen niveles inferiores al 15% de confiabilidad de parte de las comunidades. Esta situación plantea la imposibilidad de implantar el imperio de la ley en los territorios focalizados por la PNCRT, y la permanencia de la vulnerabilidad del territorio ante la presencia de cultivos de uso ilícito, y grupos armados ilegales.

Dentro de la PNCRT es un punto crucial el mejoramiento de la conectividad del territorio para poder generar acceso a mercados desde y hacia adentro de los mismos. Sin embargo, una de las recomendaciones del documento ENDA 2014 (UACT 2015) está relacionada, efectivamente, a la necesidad de generar o mejorar la infraestructura vial de los territorios focalizados, pues, al parecer, desde la política pública no se generaron mejoras en este ámbito, ni se buscaron las sinergias institucionales para cumplir el objetivo.

La Gobernación de Nariño (2015) sí reporta la construcción de un puente vehicular sobre el río Juananbú, que funciona como conector directo de la región con la carretera Panamericana a la altura del límite entre los departamentos de Nariño y Cauca, reduciendo en casi un 50% el recorrido y los tiempos de desplazamiento desde la subregión de Guambuyaco hacia el departamento del Cauca, pues evita el tránsito por la ciudad de Pasto (casi 5 horas más de recorrido). Si bien se sabe que esta conexión vial reduciría los costos de fletes para los productos de la región, no se ha hecho un cálculo de cuánto sería la misma, y mucho menos las posibilidades comerciales específicas que favorece. Se debe señalar que la inauguración de esta obra de infraestructura se realizó durante el primer semestre de 2016, e inició su proceso de construcción (estudios de factibilidad) desde el año 2008.

Al mismo tiempo, la Gobernación de Nariño (2015) reporta la pavimentación de 24,68 km de las vías departamentales, sin señalar las vías en las que se desarrollaron las obras de mejoramiento. Sin embargo, durante el año 2014 se presencié la pavimentación de 5 km de la vía que conecta al municipio de El Tambo, entrada a la región de Guambuyaco, con la ciudad de Pasto.

Si el rediseño de las condiciones de producción del territorio que procura la PNCRT busca erradicar la presencia de cultivos de uso ilícito, la pobreza rural, y fomentar el desarrollo rural a través del crecimiento económico de la región, el paso siguiente que se debe dar en el análisis, es evaluar cómo se ha transformado la conexión con el mercado por parte de la PCNRT.

4.2. Acceso a mercados de escala global después de la PNCRT

El acceso a mercados en distintas escalas (nacional e internacional) para el territorio de Guambuyaco es una de las condiciones sin las que no es posible la consolidación territorial. Es por esta razón que, para evaluar la conexión del territorio a mercados de escala global, se acude al análisis de las transformaciones en la comercialización de café que se produce en la

región, como uno de los productos impulsados desde la PNCRT, y a la comercialización oro. El segundo producto evaluado se elige pensando en comparar los comportamientos en el mercado con un producto que no esté focalizado por la política pública, y observar con mayor nivel de detalle cuáles son variaciones que están indicando un verdadero acceso a las escalas globales desde el territorio.

4.2.1 Acceso del café a mercados internacionales

La cadena de producción de café, soportada en la producción procedente de 41 municipios del departamento de Nariño, fue una de las tareas en las que se concentró la Gobernación de Nariño entre los años 2012 y 2015, toda vez que es el principal renglón productivo del departamento con una representación en el PIB de 3,4% (Gobernación De Nariño 2015).

Según la Gobernación de Nariño (2015) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 2014), la producción cafetera en el departamento está caracterizada por 38.848 familias que se dedican a la labor, en una extensión de 37.761 hectáreas, y con un promedio 0,97% de hectáreas cultivadas por familia; de éstas, el 84% corresponden a cultivos jóvenes. Como nos lo muestran los diagnósticos municipales hechos por la PNCRT para la subregión de Guambuyaco, los períodos de siembra se presentan entre los meses de octubre y noviembre (época de inicio de lluvias), y los períodos de cosecha, entre los meses de marzo, abril, y mayo (UNODC; UACT 2012a; 2012c; 2012b).

Del mismo modo que sucedió con los resultados de la PNCRT, los datos de producción del grano son de difícil acceso, y para realizar el análisis de la vinculación a escalas globales de mercado, se trabajó con datos propios de la producción departamental, y dilucidar la dinámica bajo la que el territorio de Guambuyaco se adhiere a estrategias de comercialización del grano. Así, entre 2007 y 2014 el departamento pasó de 24.700 a 38.000 hectáreas cultivadas en café, teniendo tecnificadas 35.600 de ellas (Fedecafé 2015), lo que se corresponde con el 80% de plantaciones jóvenes²⁹ que ya se habían señalado arriba.

Como la tecnificación de la producción de café está íntimamente asociada con las posibilidades de comercialización del grano en el ámbito internacional, no es gratuito que desde el año 2004 Starbucks' haga presencia en el departamento de Nariño en asocio con Conservation International (CI), para promover la producción de café de acuerdo con los

²⁹ La tecnificación del cultivo se relaciona con la edad del mismo y la distribución de los palos en el cultivo. Según Fedecafé (2015) hay tres niveles de tecnificación: Tradicional, Tecnificado Envejecido y Tecnificado.

parámetros de la estrategia Coffee and Farmer Equity (C.A.F.E.) (Castillejos, Brer y Semdoc 2011).

Esta estrategia consiste en la implementación de cuatro condicionantes en la producción de café: A) calidad de producto, sujetos a las normas de calidad de Starbucks'; B) responsabilidad Económica, en transparencia en pago a productores; C) responsabilidad social, asociadas a medidas de trabajo seguras, justas y humanas; y D) liderazgo medioambiental, determinado por la gestión de residuos, protección en la calidad de agua, ahorro de agua y energía, y protección de la biodiversidad (Starbucks' 2016).

Junto a Starbucks' y CI se encuentra la organización no gubernamental Alliance for Zero Extinction (AZE), quienes complementan la estrategia C.A.F.E. al certificar que la aplicación de la misma no atenta contra las especies en peligro de extinción.

Seguir la aplicación de la estrategia C.A.F.E. en la producción del grano en la región de Nariño, les ha permitido a los productores acceder al mercado que Starbucks' maneja alrededor del mundo con los productos que comercializa. Sin embargo, la creación de rasgos identitarios en la producción de café ha sido de la mayor significación para acceder a escalas globales de mercado desde la región.

Como lo señala el Comité de Cafeteros de Nariño, la denominación de origen del café de Nariño pretende señalar “no que es el mejor de Colombia, sino que tiene unas condiciones específicas del café de Nariño y diferentes al resto del país” (Delgado 2016)³⁰. Sostiene el Comité de Cafeteros además que “con la denominación de origen, lo que se hace es una trazabilidad del producto desde la planta hasta el consumidor final, y eso permite que el consumidor cuando consume café en el exterior reconoce que es café de Nariño” (Delgado 2016). Así, la denominación de origen, certifica un proceso de producción y una calidad de la materia prima que, si bien no está pensada para apalancar comercialización, sí dota de identidad al producto, ligado a condicionamientos productivos de calidad, que lo hace más atractivo a mercados de orden internacional, como el que maneja la multinacional Starbucks'.

Así, desde el 2004 hasta el 2009, período de tiempo en el que se data la intervención de Starbucks' en la región productora de café en Nariño, y que favorece la comercialización del

³⁰ Hernando Delgado, Director Ejecutivo del Comité de Cafeteros de Nariño, Pasto, abril de 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres.

café con denominación de origen Nariño, se contabilizan 22.000 cultivadores participando del programa (Castillejos, Brer y Semdoc 2011), lo que representa poco más del 70% de cultivadores para la época.

La comercialización del café de Nariño a través de Starbucks' se sigue realizando, pero para la información correspondiente a los años posteriores a 2009, no fue posible encontrar referencia alguna. Sin embargo, a través de la información brindada por el Comité de Cafeteros, está claro que el trabajo de la multinacional en la región está estimado para la compra de la producción durante los próximos 15 años. Sin embargo, este proceso de comercialización no se realiza a través del Comité Regional de Cafeteros de Nariño. Sí lo hace así la comercialización para Nespresso, el cual pertenece al grupo comercial de Nestlé.

La comercialización ligada al programa Calidad Sostenible de Café Nespresso AAA, se relaciona con la generación de una nueva variedad de café con denominación de origen Nariño, la cual se llama Rosbaya de Colombia. Más allá de las condiciones técnicas de este tipo de grano, vale decir que, del mismo modo que con la marca Starbucks', Nespresso (Nestlé) se basa en la generación de un proceso de producción que permita trazar el producto desde la planta de café hasta la taza del consumidor final, y que se rige por la certificación de Ecolaboración y el sello de Rainforest Alliance (FEDECAFÉ 2011).

El Comité de Cafeteros sostiene que “el programa Nespresso AAA (...) es el que mayores aportes le ha hecho al Comité para los cafeteros de Nariño. Este programa tenemos 15.500 productores, y nos ha ayudado a apalancar las fincas y a traer proyectos adicionales” (Delgado 2016), luego de esta alianza comercial con Nestlé, se han beneficiado el 12% de productores hasta el año 2010 según la Gobernación de Nariño (2015), y, como señala el Comité de Cafeteros, ha permitido la vinculación al programa de empresas de cooperación internacional, ONG, y del sector privado del país.

Sin embargo, el accionar de la Federación Nacional de Cafeteros a través del Comité Departamental, o la influencia de Starbucks' en la región, no se ha visto ligada a la ejecución ni de la política pública de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, ni a la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. Es decir, el acceso a mercados internacionales de café no se ha visto influenciado por ninguna de las políticas públicas de las que aquí se hace referencia. Sin embargo, a partir del año 2016, el Comité de Cafeteros se convierte en el

ente ejecutor que tendrá a cargo una de las fases de la PNCRT en la región de Guambuyaco, en donde ya se incluirá el municipio de La Llanada.

Con esta información se puede sostener que la región de Guambuyaco, evaluada desde el ámbito departamental ante la ausencia de datos exclusivos de la subregión, mantiene un acceso permanente a los mercados globales a través de la comercialización de café con denominación de origen desde el año 2003, en las que la PNCRT no ha tenido influencia alguna, pues los datos que muestran Fedecafé (2011), la Gobernación de Nariño (2015, 2012), y la información brindada por el Comité de Cafeteros, ratifican que el crecimiento del área total sembrada, la producción, y la comercialización del producto, se ha mantenido en las mismas proporciones desde hace 13 años gracias a las innovaciones técnicas y facilidades de comercialización que cada estrategia (Starbucks' y Nesspreso) ofrece a los productores.

En este punto se puede afirmar que las intenciones de generar acceso a mercados a través de la generación de aspectos identitarios del territorio, como es la denominación de origen Nariño que se ha impulsado en la producción de café del departamento, no es un interés nuevo en la política DRET ni PNCRT, sino que ha sido una necesidad de los productores para acceder a mercados globales a partir de estrategias que permitan generar mayor valor agregado y, por ende, mayor beneficio económico para los ellos.

Sin embargo, según el documento CONPES 3811 (CONPES 2014), para el sector rural del departamento de Nariño no ha sido suficiente el programa de Incentivo a la Asistencia Técnica que, en la región de Guambuyaco se concentró en la producción de café y plátano, toda vez que, de ningún modo se ha podido lograr que los productores accedan a paquetes tecnológicos, mejores precios en insumos, entre otros. Esta situación se presenta a pesar de que la producción agrícola, en general, tiene una participación del 14% en el PIB departamental, y el café como principal renglón productivo dentro de la agricultura, representa el 3,4% del mismo, como se señaló al principio de este apartado.

Es decir, si bien las instituciones locales y regionales del sector refieren una mejoría en el ingreso económico de los cultivadores de café durante los últimos 13 años, gracias a los procesos ligados a la producción del grano que son generadores de valor agregado, los diagnósticos nacionales señalan que, en general, el sector agrícola del departamento está en difíciles condiciones, razón por la cual se hace necesaria la aplicación de nuevas políticas para el departamento.

Finalmente, se debe señalar que el documento CONPES 3811 de 2013 es producto del paro campesino que se vivió en Nariño en la segunda mitad del mismo año, pero de influencia nacional, donde el sector cafertero nacional y del departamento, dieron claras señales de estar fuera de la órbita del crecimiento económico que suponía la comercialización del grano bajo las características aquí expuestas.

4.2.2 El oro de Guambuyaco y los mercados globales

Se debe recordar que, para mostrar las transformaciones en el acceso a mercados de escala nacional y global desde el territorio, se eligió el renglón productivo correspondiente a la minería de oro, toda vez que representa el segundo renglón productivo para la subregión de Guambuyaco, y a pesar de no estar focalizada la actividad dentro de la PNCRT, su análisis sí permite analizar las transformaciones que se han dado en la región y, por las características del mercado del oro, revisar la influencia de las acciones de la PNCRT en el mercado aurífero.

Para la revisión de la producción aurífera en la región, lo primero que debe ser observado es el cambio en las cifras que reflejan el aumento o disminución de la producción del metal en los municipios de La Llanada y Los Andes que, tal y como lo ilustra la siguiente tabla, son los que tienen registro estadístico oficial de la actividad, y quienes presentan algún nivel de organización entre los trabajadores del oro.

Tabla 4.1: Producción Anual de Oro en Los Andes y La Llanada

	PRODUCCIÓN DE ORO POR MUNICIPIO ANUAL											
	Volumen											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Gr	Gr	Gr	Gr	Gr	Gr	Gr	Gr	Gr	Gr	Gr	Gr
LA LLANADA	35.576,06	53.107,50	36.541,79	54.212,35	89.937,81	132.735,04	49.871,90	26.127,29	186.582,41	98.628,83	3.825,05	2.389,40
LOS ANDES	13.472,73	57.374,36	21.233,69	44.114,44	55.656,74	50.603,68	19.783,52	5.726,73	164.418,85	28.019,04	3.685,19	

Fuente: SIMCO (2015)

Las estadísticas muestran que la producción de oro se mantuvo en crecimiento permanente hasta el año 2011, en donde hay una caída importante de la producción en la región. Se recupera en el año 2012 de manera importante, pasando de 26.000 y 5.000 gramos anuales, a 186.000 y 164.000 en La Llanada y Los Andes, respectivamente, para luego quedar en 3.000 gramos en el año 2014 en los dos municipios.

Estos datos concuerdan con la información brindada por la Cooperativa de Mineros de Los Andes (Coomilan), entidad que sostiene que, desde el año 2002, Corponariño, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), en conjunto con, y por interés de Coomilan,

comienzan a desarrollar un programa de mejoramiento productivo en la región, iniciando por el municipio de Los Andes

(...) entonces se destinaron a trabajar en proyectos ambientales. Se inicia un convenio con CORPONARIÑO y la GTZ que hoy es GyZ, en donde se empezaba con los proyectos de erradicación del mercurio en los andes. Se empezó a trabajar, se hicieron las socializaciones; por medio de la cooperativa se hizo el acompañamiento en capacitaciones, educación minero ambiental, hasta el punto que se logró erradicar hasta el 98% del consumo de mercurio que se daba en los andes, también se trabajó con Asopatía para la cuestión de la erradicación del trabajo infantil en áreas mineras (Morales 2016)³¹

Afortunadamente, el desarrollo de este programa ayudó a la dotación de herramientas para los mineros de la región, y la construcción de una planta pública de beneficio aurífero en el municipio de Los Andes. A esta planta llegan a moler el material los mineros de los dos municipios, y además permite la concentración de residuos para su tratamiento, y evitar contaminación ambiental dispersa.

Estos beneficios en la actividad se ven reflejados en la estadística que se mostró antes, y Coomilán refleja en un dato: para el 2013 “que el minero pueda sostener su mina y retenerlo por decirlo de cierta forma, hacerles contrapeso a los cultivos ilícitos, dio buenos resultados. Las minas empezaron de producir de 0.6 toneladas día a 2 toneladas día de mineral” (Morales 2016). Según la gerencia de Coomilán, esto hizo que, rápidamente, la planta de beneficio municipal no diera abasto para la cantidad de material listo para ser trabajado.

Todas estas alianzas para el mejoramiento de la producción aurífera de la región resultan en la elaboración de protocolos de certificación de minería responsable laboral, ambiental y tributariamente, bajo el auspicio de del Banco Interamericano de Desarrollo y la Alianza por Minería Responsable y su estándar Fairmined que, según Coomilán, comienzan a trabajar desde el 2015.

Este estándar tiene por objeto desarrollar capacidad de los productores para ofrecer metales y minerales certificados, enfocados únicamente en la minería artesanal y de pequeña escala (Fundación Alianza por Minería Responsable 2011). La región de Guambuyaco se adhiere así, a estrategias mundiales de producción responsable de oro y minerales que intentan

³¹ William Morales, Director Cooperativa de Mineros de Los Andes, abril 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres

promover el comercio justo del metal. Sin embargo, como lo señala la Cooperativa de Mineros, la comercialización del mismo producido en la región encuentra curso en el mercado no reportado, y que se relaciona con la evasión de impuestos. Esta cifra, sostiene el gerente de Coomilan, hace que en las estadísticas oficiales sólo se reporte un 5% del total producido en la región, lo que indicaría que, en los datos evaluados anteriormente, hay un subregistro de 60.000 gramos de oro producido en la región para el año 2014.

Lo que más nos identifica a los andenses es la evasión, lastimosamente eso es el punto flaco que tenemos acá y no solo en los andes sino en toda la zona andina la cordillera, realmente la producción que se está reportando para la cuestión de regalías casi solo llega al 5% que es muy baja a la real (Morales 2016)³²

El cotejo entre las estadísticas oficiales y la información brindada por Coomilan, da a entender que, entre los años 2004 y el 2014 la producción de oro en la región aumentó de modo gradual y sostenido, sólo con variaciones excepcionales en los años 2009 y 2012 en donde la producción superó, por lejos, los 100.000 gramos. Además, esta situación se ha podido generar gracias a los procesos asociativos que se han generado entre la población minera de la región, y que ha logrado llevar programas de tecnificación y certificación productiva con estándares internacionales, acercando a la región a dinámicas de orden global para la producción de oro.

Desafortunadamente, que los productores prefieran los canales informales de comercialización, no permite hacer seguimiento al acceso a mercados que la región de Guambuyaco tiene desde la producción aurífera, tal y como lo hicimos antes con la producción de café. Sin embargo, sí se puede sostener que, haber incluido los procesos de certificación de producción y comercio justo, permite al territorio comercializar el oro en cualquier mercado del mundo, inclusive, si este, como sostiene Coomilan, sale a través de comercialización con Pasto o Medellín, Antioquia (Col).

Sumado a los procesos de certificación, dentro de la región se están llevando a cabo procesos de legalización de las minas bajo el decreto 0933 de 2013, en donde se busca legalizar la minería tradicional e informal, y a la que se han acogido las explotaciones de la región. Tal y como lo señala el decreto, estas minas no pueden superar las 150 hectáreas cuando son

³² William Morales, Director Cooperativa de Mineros de Los Andes, abril 2016. Entrevista realizada por Juan Camilo Quesada Torres

personas naturales, ni las 500 hectáreas cuando son asociaciones productivas (Ministerio de Minas y Energía 2013). Este decreto ha permitido entrar a los pequeños mineros en procesos de legalización sobre los títulos mineros en la región, pero al mismo tiempo los deja en la incertidumbre, ante la concesión de títulos a la Multinacional AngloGold Ashanti en los municipios de La Llanada, Los Andes, y Cumbitara que, como se señaló antes, abarcan áreas de entre 10.000 y 80.000 hectáreas que se superponen con las explotaciones informales.

Esta situación, señala Coomilan, es contradictoria con los procesos de mejoramiento y responsabilidad productiva que ellos han desarrollado en la región desde hace 15 años, pues los habitantes no son ajenos a la presencia de la multinacional en muchas de las explotaciones artesanales e informales en la región, y encuentran poco funcional la legalización de sus explotaciones si el territorio está pre-concesionado a la multinacional.

Este contexto sirve para ilustrar la contradicción a la que están sujetas las comunidades que habitan la región de Guambuyaco y se dedican a la minería artesanal e informal del oro, pues mientras desde los espacios de decisión y planeación nacional se generan estrategias para fortalecer los procesos productivos de las regiones, en este caso la generación del decreto 0933 de 2013 para legalización de la actividad minera artesanal e informal, que se encadena con procesos de certificación internacional de la producción en términos sociales y ambientales en la misma escala de explotación (artesanal e informal), al mismo tiempo titula el territorio a las multinacionales de exploración y explotación aurífera de gran escala que tienen interés en el material precioso de la región.

Es decir, la planeación y generación de políticas públicas es contradictoria, pues favorece los procesos de transferencia de conocimientos y tecnología, pero favorece a los capitales transnacionales en la exploración y explotación de los recursos en los territorios, siendo el de Guambuyaco uno de ellos.

Finalmente, tal y como sucede con la producción y comercialización de café, se debe decir que la incidencia de la PNCRT en el favorecimiento de las condiciones para el acceso a mercados es nula. Si bien Coomilan reconoce en la presencia de cultivos de uso ilícito una fuga de la fuerza de trabajo de la minería artesanal, la capacidad de regresarla a la actividad ha dependido exclusivamente de las acciones que se han desarrollado desde el sector aurífero en el territorio, y han favorecido el crecimiento sostenido desde el año 2002.

4.3 Reordenamiento de las condiciones de producción y el acceso a mercados de escala global

En medio de la realización del trabajo de campo que tenía como fin la consecución de los datos que permitieran cotejar las transformaciones que han tenido lugar en la subregión de Guambuyaco gracias a la ejecución de la PNCRT, este trabajo se encontró de frente con la imposibilidad de conseguir, para los resultados de la política pública, datos desgregados por territorios focalizados; y datos diferenciados de la producción de café para los municipios de la subregión.

Esta situación tuvo múltiples orígenes. El primero de ellos se debió al hermetismo con el que la UNODC trata la información producto del trabajo que ellos realizan en el departamento de Nariño, condición que se extiende a las intervenciones que manejan en el ámbito nacional, razón por la cual el acceso a los datos se logró gracias a la UACT de Nariño, a través de la entrevista con su director regional, y a los informes a los que se tuvo acceso. Sin embargo, en estos informes, como bien se señaló cada vez que fue necesario, sólo se presentaban los datos de manera agregada para todo el país, razón por la que fue necesario asumir que los datos eran reflejo fidedigno del resultado de la intervención de la estrategia de Posterradicación en cada uno de los territorios.

A pesar de esta situación, se consideró pertinente realizar los análisis propuestos, pues no puede sujetarse a la condición de encontrar la totalidad de la información que, a la hora del diseño del plan investigativo, pareciera estar disponible para ser trabajada. Sobre todo, teniendo en cuenta las características de los sectores rurales del país, donde, como bien lo señala la PNCRT, reinaba (hasta 2012) el aislamiento de la dinámica social y económica del país. Es decir, la ausencia de datos desgregados iba a ser un elemento común para cualquiera de los territorios focalizados por las políticas públicas DRET y PNCRT.

No se puede sujetar tampoco la posibilidad de investigación académica a la existencia de los datos presupuestados en el planeamiento de las mismas, pues esa de serlo así, sólo se podrían realizar análisis de procesos de desarrollo rural demasiado centrales, continuando en la dinámica de olvido y aislamiento de todo tipo, de los sectores rurales apartados del país. Es por esa razón que, además de la poca presencia institucional del Estado, los subregistros en todos los ámbitos de la vida rural de los territorios como el de Guambuyaco es una lastimera realidad en gran parte de Colombia.

Así, una vez analizados los comportamientos de las condiciones de producción antes y después de la intervención de la PNCRT, se puede sostener que, más allá de haber podido reducir la cantidad de área utilizada para los cultivos de uso ilícito en casi un 30% (UACT 2015), la transformación en la disponibilidad y uso de la fuerza de trabajo no ha sido sustancial, pues no se reporta la emergencia de nuevos procesos productivos donde haya podido encontrar nicho la fuerza laboral proveniente de los procesos productivos ilícitos. Sí ha habido una constante lucha, como lo evidencia el sector minero de Los Andes, entre la minería (lícita e ilícita) y la siembra de coca por la mano de obra disponible.

Los apoyos recibidos y destinados para el fortalecimiento de actividades productivas tales como ganadería, cunicultura, y cría de aves de corral, parecieran no resultar adecuados, toda vez que, como señalan los diagnósticos municipales, son actividades productivas que, en su momento, no tuvieron la capacidad para mantener ni la fuerza de trabajo ni los ingresos suficientes para luchar contra las actividades ilícitas.

Como se revisó con las políticas públicas DRET y PNCRT, el fortalecimiento de los mercados dinámicos, primero internos, y externos después, es uno de los factores más importantes para generar desarrollo rural. Sin embargo, el apoyo a la producción bovina y de especies menores, no se ha visto (hasta la culminación del trabajo de campo en mayo de 2016) favorecida por emergencia de dinámicas de mercado interno que presionen hacia el éxito de las actividades productivas apoyadas por la política pública.

La política pública, además, sostiene que la intervención debe permitir la sostenibilidad económica y ambiental de la productividad. Sin embargo, el acompañamiento a procesos de protección ambiental en los territorios intervenidos ha sido muy escaso. Por el contrario, las actividades productivas que se apoyaron en la subregión de Guambuyaco no estuvieron enfocadas en las vocaciones de uso del suelo, por ejemplo.

Asimismo, para las condiciones de producción social (instituciones e infraestructura), y en términos de implantación del imperio de la ley, los informes de la PNCRT indican que la confiabilidad de las comunidades en los organismos administradores de justicia no ha variado de manera importante. Además, para las instituciones que se evaluaron en los diagnósticos municipales de parte de la UACT, los cambios en confianza de parte de la comunidad no son representativos de una transformación importante.

A nivel de infraestructura, la PNCRT no se concentró en la construcción, pavimentación, y /o mantenimiento de redes viales, dejando esta labor a los entes territoriales (Gobernación de Nariño y Alcaldías Municipales). Tal y como se mostró aquí, las intervenciones en este campo se relacionan con los mantenimientos anuales que realizan los dichos entes, y no representan la ejecución de obras adheridas por la política públicas a las rutinarias.

Recoger esta información permite señalar que, la ejecución de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Nacional, hasta 2016, no ha tenido un efecto relevante sobre la transformación de las condiciones de producción, pues sus intervenciones no han estado destinadas a la reconfiguración del uso de las mismas, sino que, por el contrario, han perpetuado la forma en que fuerza de trabajo, condiciones de producción social, y condiciones naturales de producción, son usadas desde antes de la aplicación de política pública, y que, durante los últimos 20 años, ha introducido a Guambuyaco en el mercado global de la cocaína.

Además, la existencia de diversidad de condiciones de riqueza naturales de instrumentos de trabajo (oro, petróleo, proyectos hidroeléctricos), tanto en la subregión de Guambuyaco como toda la cuenca alta del río Patía, sumada a la perpetuación de las condiciones que son caldo de cultivo para la actividad ilegal, favorecerá la necesidad imperiosa de los intereses internacionales por explotar a gran escala las fuentes de energía y metales preciosos que existen en la zona.

Sin embargo, la vinculación a los mercados globales también se ha visto favorecida por otras actividades productivas que se desarrollan en la región.

Mostraron los Capítulos 2 y 3 la necesidad de generar estrategias identitarias del territorio con el objeto de dotar de competitividad tanto a los productos que allí se generan, como a los territorios mismos. Esta estrategia tiene como fin diferenciar a los territorios unos de otros para hacerlos atractivos a los mercados globales, así como sus productos, y poder generar el desarrollo rural desde la aplicación de las políticas públicas DRET y PNCRT, concretamente, para la subregión de Guambuyaco.

Sin embargo, la imposibilidad de generación de nichos receptores de la fuerza de trabajo, así como el no impulso a actividades productivas innovadoras, y la no ejecución de acompañamientos encaminados a la protección del medio ambiente, redundan en la

imposibilidad de creación de rasgos identitarios, dotadores de competitividad para el territorio de Guambuyaco y sus productos.

No sucede así con la producción de café, donde la generación de la denominación de origen Nariño desde el año 2003, le ha permitido acceder, no sólo a la subregión de Guambuyaco sino a toda la región cafetera de Nariño, a mercados globales del grano a través de dos de las multinacionales del ramo más grandes del mundo: Starbucks' y Nestlé.

Al mismo tiempo, la generación de la denominación de origen, ha permitido también vincular la producción del grano a programas internacionales que se encargan de la certificación de producción responsable con el medio ambiente, poniendo a la subregión de Guambuyaco, y a Nariño como departamento cafetero, dentro de los lugares del mundo que producen café sostenible económica y ambientalmente.

La producción de café con rasgos identitarios y con certificación ambiental internacional, pone en la órbita de todo el mercado global a la región cafetera de Nariño, y particularmente para el interés de este trabajo, a la subregión de Guambuyaco. Desafortunadamente, la participación de la DRET y la PNCRT ha sido mínima durante todo el proceso.

La misma situación sucede con la producción aurífera, donde desde el año 2002, y por una preocupación emanada desde las comunidades locales que se dedican a la explotación artesanal de pequeña escala del metal en el municipio de Los Andes, y en articulación con los entes territoriales, logran llevar a cabo procesos productivos donde se incluyen estándares internacionales de calidad ambiental y seguridad social que les permite aumentar en más del 100% los niveles de productividad de la subregión en menos de 10 años.

En este caso, por las particularidades de la comercialización local, y de los intereses extranjeros que se ciñen sobre los yacimientos de oro, la comercialización del material extraído se da por canales informales, no permitiendo hacer un seguimiento de la conexión entre el territorio y los mercados globales. Sin embargo, sí representa un potencial importante a la hora generar estrategias reales para la superación de las actividades productivas ilegales relacionadas con la misma minería, y con los cultivos de uso ilícito.

A pesar de ser una alternativa, dentro de las políticas públicas de desarrollo rural que se generan en el país, no se aborda el tratamiento de la minería, en cualquiera de sus escalas, evitando que tanto DRET como PNCRT tengan algún tipo de capacidad para generar y/o

facilitar la creación de identidad territorial, y, por ende, competitividad desde este renglón productivo.

Finalmente, la evaluación de las conexiones del territorio con los mercados de escala global, producto del análisis que aquí se ha realizado, permite decir dos cosas. La primera, en donde se puede afirmar que, a través de la generación de estrategias que busquen el diseño de identidades y competitividad territorial para Guambuyaco, o cualquier otra región del país, sí es posible generar conexiones exitosas con las escalas globales de mercado. Y el caso del café de Nariño es el ejemplo que nos permite sustentar esta afirmación.

Y la segunda, que actúa como resultado para el último de los objetivos específicos de este trabajo, nos permite afirmar que la ni política DRET ni la PNCRT, se han materializado (hasta sus intervenciones en 2016) en la creación de estrategias que tengan como fin la generación de mercados dinámicos internos o externos, razón por la que, efectivamente, su participación en la generación de conexiones con los mercados globales desde la subregión de Guambuyaco, es poco comprobable.

Conclusiones

Para poder hacer una discusión de los resultados que se obtuvieron en este trabajo investigativo, sobre las incidencias de las políticas públicas en desarrollo rural en los territorios de Colombia, a saber: DRET y PNCRT en la subregión de Guambuyaco, Nariño, es necesario recoger los elementos analíticos producto del estudio teórico de las políticas públicas, de su influencia en la reconfiguración de las condiciones de producción, y de su incidencia en la penetración de mercados de escala global desde el territorio.

Se identificó que en las políticas públicas los procesos de desarrollo desigual y la pobreza rural en Colombia son leídas desde una óptica teórica relacionada con el estructuralismo latinoamericano de mitad del siglo XX, y el neoinstitucionalismo de principios del siglo XXI, en donde son las instituciones sociales las que generan determinados comportamientos económicos. Así, se entiende que, producto de la entrada de la economía ilegal, la subregión de Guambuyaco haya generado un entramado institucional que la llevara al aislamiento de las dinámicas del país, y el consiguiente desarrollo desigual.

La necesidad de transformación de la condición de ilegalidad como elemento estructurador de las instituciones sociales impulsa la generación de las políticas públicas que tienen como fin la superación de la pobreza a través de la generación de procesos de desarrollo territorial rural. Dentro de éstas, la DRET y la PNCRT.

La concepción del desarrollo rural que dentro de estas políticas se maneja, particularmente dentro de la PNCRT, está relacionada con el establecimiento de procesos territoriales que tengan capacidad para captar la heterogeneidad territorial representada por: diversidad de actores sociales (privados, colectivos, empresas, líderes políticos, entre otros), potencialidad para generar actividades productivas desligadas de la ilegalidad, y la diversidad ambiental y cultural, y de recursos naturales entendidos como activos del territorio. Además, hacen parte de la construcción del desarrollo rural, la estructuración de la sociedad alrededor prácticas individuales y organizativas legales, y la articulación dinámica de los actores alrededor de la sinergia de los capitales (social, cultural, cívico, ambiental).

La estructura impulsada desde la política pública, entonces, debe tender hacia la generación de mercados dinámicos basados en elementos identitarios del territorio, que tengan capacidad de ser aportadores de valor agregado a los productos y al territorio como tal, para que

redundan en la capacidad competitiva territorial. La competitividad se erige como la capacidad o habilidad social bajo la cual el territorio se puede insertar en mercados de escala global para generar crecimiento económico, y desde allí, distribución justa de ingresos, justicia, y participación democrática de la sociedad en el territorio.

El papel del Estado, tal y como lo cumple la PNCRT, es garantizar la articulación organizada de los territorios en torno a los intereses nacionales, pero favoreciendo, en medio de este marco, las iniciativas endógenas del territorio para generar el desarrollo rural.

Sin embargo, a lo largo de la evaluación de las acciones concretas de la PNCRT en la subregión de Guambuyaco, se pudo establecer la inoperancia de la política pública en la generación de transformaciones de fondo en las condiciones de producción (fuerza de trabajo, condiciones de producción social, y condiciones naturales). También fueron limitadas las incidencias en la generación de rasgos identitarios y competitividad territorial para la conexión de Guambuyaco con los mercados globales.

Eso sí, la incidencia de la PNCRT en la creación de competitividad, no quiere decir que este tipo de elementos no existieran en la región. Como se comprobó con el caso del café con denominación de origen Nariño, el ingreso a los mercados globales es posible bajo la estrategia de generación de identidad para la competitividad. Además, el no tratamiento de la labor minera de pequeña escala dentro de las acciones de la política pública evita la implementación de actividades legales con identidad territorial y certificación internacional para la estructuración de una sociedad rural legal.

En suma, se puede decir que, hasta el 2016, la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), no ha tenido los resultados esperados en la superación de la pobreza rural, ni en la transformación de las relaciones con el mercado global del territorio de Guambuyaco, pues no ha logrado generar las condiciones estructurales de las relaciones sociales que, una vez superada la ilegalidad, permitan crear condiciones para el establecimiento de mercados dinámicos internos, y por ende, las condiciones propicias para la inserción a dinámicas globales de mercado.

Quiere decir que, evaluada en clave de la teoría del desarrollo geográfico desigual, la PNCRT intenta ser una solución espacio temporal al fenómeno del desarrollo geográfico desigual al que está sujeto del territorio de Guambuyaco, visto como un *fix*, en donde la producción del

espacio, a partir de la reacomodación de las condiciones de producción, busca hacerse de tal modo que sea propicia para la expansión de las relaciones sociales de mercado sobre el territorio en el que este fix tiene incidencia.

Sin embargo, no tener éxito en la vinculación del territorio a los mercados de escala global desde la producción del espacio provocada por la PNCRT, hace que la vinculación del territorio a esas escalas del mercado se haga a través de otros mecanismos de producción espacial.

Como fue señalado en el Capítulo 4, las actividades realizadas por la PNCRT solo perpetúan las condiciones iniciales del territorio de Guambuyaco, anteriores a 2012 y la aparición de la DRET y la PNCRT, pues favorecen actividades productivas que, a pesar de ser legales, ya se desarrollaban en la subregión sin ofrecer alternativas reales a la implementación de cultivos de uso ilícito. Así, la ganadería y la cría de especies menores (cunicultura y cría de aves de corral) fueron las actividades que más se impulsaron desde la PNCRT, inclusive cuando en los diagnósticos municipales se señalaba la diversidad de actividades agrícolas que son capaces de ser implementadas en el territorio, teniendo en cuenta las condiciones de fertilidad del suelo en la subregión.

Es decir, las actividades productivas que se implementaron, además, en el largo plazo, no brindan solución al problema estructural de la ilegalidad, y genera condiciones de degradación medioambiental.

Sin embargo, la presencia en el territorio de condiciones naturales tales como oro, petróleo, y la posibilidad de construcción de proyectos hidroeléctricos, pone en la mira del mercado global al territorio de Guambuyaco, tal y como fue mencioand en el Capítulo 4. Donde multinacionales de explotación petrolera (Grand Terra Energy) y de exploración aurífera (AngloGold Ashanti), ya han realizado acciones sobre el territorio, y tienen adjudicadas concesiones para la exploración y explotación de las condiciones de producción, inclusive, por encima de los intereses de los pobladores locales.

La imposibilidad de generar desarrollo rural desde la política pública, y el mantenimiento del desarrollo geográfico desigual, se convierte así, en el modo en el que se produce el espacio para la expansión del mercado global sobre el territorio de Guambuyaco a través de la cada

vez mayor influencia de los capitales multinacionales de explotación de recursos naturales, ya presentes en el territorio a través de las licencias de exploración y explotación.

Sin embargo, más que la amenaza extractivista, la mayor dificultad para la generación de desarrollo rural, la encontramos en el intento de hacer de la penetración al mercado global, el objetivo primordial, no sólo del desarrollo rural, sino de la estructura de la sociedad rural de la subregión de Guambuyaco.

Cuando desde la política pública se sostiene que diversidad cultural y diversidad natural deben ser tratadas como capitales del territorio, o como activos del mismo, se está poniendo de frente a la mercantilización de los seres humanos y de la naturaleza, pues para la política pública, estos sólo son funcionales en tanto su capacidad de generar identidad territorial, y sean susceptibles de otorgar competitividad al territorio. Es decir, la PNCRT profundiza el proceso de conversión de la fuerza de trabajo y la naturaleza en mercancías ficticias.

Si, siguiendo a Smith (2007), el modelo extractivista nos refleja el modo en el que se materializa la subsunción formal de la naturaleza al capital, la propuesta teórica de desarrollo rural emanada desde el neoinstitucionalismo, pone de frente al modo de subsunción real de la naturaleza al capital, al generar valor no desde su uso como objeto de producción, sino de generar valor a través de la negociación de producción limpia, por ejemplo, para la adhesión de plusvalor, o para la especulación bursátil. Esa es la función final de la creación de rasgos identitarios que dotan de competitividad al territorio.

Ya sea a través del modelo extractivista, o de la implementación de estrategias de desarrollo rural basadas en los principios teóricos del neoinstitucionalismo (DRET y PNCRT) en la subregión de Guambuyaco, hacen presencia allí dos modos en los que el capitalismo, a través de la expansión de los mercados globales sobre los territorios, subsume la naturaleza a las dinámicas del capital.

Ahora, el desarrollo rural pensado desde la escuela neoinstitucional, y como se revisó en los Capítulos 2 y 3, tiene un fuerte basamento sobre el concepto de incrustación social de Polanyi (1989). Dentro de esta escuela se sostiene que la dimensión económica de las sociedades no está separada de las demás dimensiones de la vida de los seres humanos, sino que, por el contrario, es en la dinámica de las relaciones sociales donde residen las bases sobre las que se construyen los mercados. Es por esta razón que la PNCRT sostiene que el desarrollo desigual

es producto de las relaciones sociales emergidas desde las dinámicas ilegales estructuradoras de las sociedades rurales, y no producto de los desajustes espacializados que produce el capitalismo en su expansión.

Es de anotar que este considera que el neoinstitucionalismo hace una lectura unidireccional y errada del concepto de incrustación social, pues Polanyi, al intentar explicar el funcionamiento autorregulado del mercado, pretendía dar a entender que éste se ha incrustado en las demás dimensiones de la vida humana mercantilizando los elementos que no le son propios (fuerza de trabajo y naturaleza), e incrustando los valores de mercado en el funcionamiento de relaciones sociales, pero generando una relación dialéctica entre éstas y el mercado.

Sin embargo, esta materia será semilla de los estudios posteriores que se realicen, o hagan quienes se sientan motivados, sobre la incidencia del mercado en la vida humana, y la vida en general.

Lista de Referencias

- Abramovay, Ricardo. 2006. «Para Uma Teoría dos Estudos Territoriais.» En *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones, y Territorios.* , de Mabel Manzanal , Guillermo Neiman y Mario Lattuada. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Berdegue, Julio, Pablo Ospina , Arlinson Favareto, Francisco Aguirre, Manuel Chiriboga, Javier Escobal, Ignacia Fernandez, y otros. 2011. «Proposiciones para el Desarrollo.» *Serie para el Desarrollo Territorial (RIMISP).*
- Boisier, Sergio. 1999. «El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico.» *Revista Redes (Edunisc)* 4 (01): 61-78.
- Bourdieu, Pierre. 1985. *El Oficio de Sociólogo.* Vol. Segunda Parte. Mexico DF: Siglo XXI Editores.
- Bryant, Raymond. 1998. «Power, Knowledge and Political Ecology in the Third World.» *Progress in Physical Geography* 22 (1): 79-94.
- CONPES. 2014. «CONPES 3811. Política y Estrategias para el Desarrollo Agropecuario del Departamento de Nariño.» Política Pública.
- Corporación Autónoma Regional de Nariño (CORPONARIÑO). 2015. «Diagnóstico Minero Ambiental del Distrito Minero de La Llanada 2006 - 2007.» CORPONARIÑO. <http://corponarino.gov.co/expedientes/publicaciones/diagnosticomineroambiental.pdf>.
- CORPONARIÑO. 2014. *Plan de Gestión Ambiental Regional del Departamento de Nariño PGAR 2015-2035.* San Juan de Pasto: Corponariño.
- Caballero, Gonzalo, y Daniel Soto. 2013. «La Nueva Sociología Económica y el Nuevo Institucionalismo en Sociología: Enfoque Contemporáneo.» En *Nuevo Institucionalismo: Gobernanza, Economía y Políticas Públicas*, de Xosé & Caballero, Gonzalo Arias. Madrid: CIS.
- Callon, Michell. 2011. «Los Mercados y la Performatividad de las Ciencias Económicas.» *Apuntes de Investigación de la CECYP* (14).
- Castillejos, Teresa, Elizabeth Brer, y Bambi Semdoc. 2011. «Colombia Field. Survey Report.» Conservation International.
- Comas d'Argemir, Dolors. 1998. *Antropología Económica.* Barcelona: Ariel.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2011. *Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014.* . Vol. 1. 2 vols. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación .
- Da Veiga, Jose Eli. 2002. «A Face Territorial do Desenvolvimento.» *Revista Internacional de Desenvolvimento Local* 3 (5): 5-19.

- Estrada, Jairo. 2010. *Derechos del Capital: Dispositivos de Protección e Incentivos a la Acumulación en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- FEDECAFÉ. 2011. *Federación Nacional de Cafeteros*. Octubre. Último acceso: 3 de Julio de 2016. http://www.cafedecolombia.com/cci-fnc-es/index.php/comments/valor_agregado_para_los_cafeteros_colombianos_programa_nespresso_aaa.
- Fals Borda, Orlando. 2001. *Acción y Espacio*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Fernandez, Victor, Jose Vigil, y Ash Amin. 2008. «Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la insitucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración.» En *Repensando el Desarrollo Regional*, de Victor Fernandez, Jose Vigil y Ash Amin. Miño y Davila.
- Fundación Alianza por Minería Responsable. 2011. «Standardsmap.» *Alianza por la Minería Responsable*. Diciembre. Último acceso: 10 de Julio de 2016. http://search.standardsmap.org/assets/media/AllianceforResponsibleMiningARM/Spanish/AtAGlance_ES.pdf.
- Fundación Rosa Luxemburgo. 2013. *Alternativas al Capitalismo/Colonialismo del Siglo XXI*. Quito: Ediciones Abya yala.
- Gago, Veronica, y Sandro Mezzadra. 2015. «Para una Crítica de las Operaciones Extractivas del Capital.» *Nueva Sociedad* (255).
- Gambina, Julio. 2010. *La Crisis Capitalista y sus Alternativas. Una Mirada desde América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Garay, Jorge. 2014. *Minería en Colombia: Daños Ecológicos y Socioeconómicos, y Consideraciones sobre un Modelo Minero Alternativo*. Bogotá: Contraloría General de La Nación.
- Gobernación De Nariño. 2015. «Informe de Gestión 2012 - 2015.» Gobernación de Nariño, Pasto.
- Gobernación de Nariño. 2012. *Nariño Mejor. Plan de Desarrollo 2012 - 2015*. San Juan de Pasto, Nariño: Gobernación de Nariño.
- Gubber, Rosana. 2001. *La Etnografía: Método, campo y reflexibilidad*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Hammersley, Martyn, y Paul Atkinson. 2001. *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Harvey, David. 2014. *17 Contradicciones y el Fin del Capitalismo*. Quito, Pichincha: IAEN - Profile Books Ltda.

- , 2007a. *Espacios de Esperanza*. Madrid: Akal.
- , 2007b. «Notas Hacia Teoría del Desarrollo Geográfico Desigual.» *Cuadernos de Geografía (GeoBaireS)*.
- , 1990. *La Condición de La Posmodernidad*. Buenos Aires, Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- IDEAM. 1999. *El Macizo Colombiano y su Área de Influencia*. Bogotá: IDEAM.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). 2012. *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER). 2011. «Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del INCODER 2010 - 2014.» Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Bogotá.
- Lefebvre, Henri. 2013. *La Producción del Espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros.
- Marroquín, Carlos. 2001. «El Institucionalismo Norteamericano y el Estructuralismo Latinoamericano ¿Discursos Compatibles?» *Revisita Mexicana de Sociología* 53 (1): 71 - 108.
- Maya, Juan Carlos, y Albeiro Belalcazar. 1999. «Proyecto de desarrollo integral en función del ambiente regional: Plan Patía.» En *Conservación de suelos y aguas en la zona andina: Hacia el desarrollo de un concepto integral: Memorias*, de Karl Müller-Sämman y Jose Restrepo. Cali: CIAT.
- Ministerio de Minas y Energía. 2013. «Decreto 0933 de 2013.» Bogotá, 09 de Mayo.
- O'Connor, James. 2001. *Causas Naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM); INCODER. 2012a. *Aspectos Conceptuales, Metodológicos e Institucionales del Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial*. Subgerencia de Planificación e Información, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Bogotá: Subgerencia de Planificación e Información.
- , 2012b. «Programa Integral de Desarrollo Rural -PIDERT- Marco Conceptual, Metodología, Instrumentos de Planificación y Alcances.» Subgerencia de Planificación e Información, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. *Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: INDH-PNUD.

- Polanyi, Karl. 1989. *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Powell, Walter, y Paul Dimaggio. 1999. *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Quesada Torres, Juan Camilo. 2010. «Desplazamiento Forzado y Reasentamiento Rural en San Pablo, Bolívar. El Caso del Proyecto Productivo de la Granja La Fortaleza.» Trabajo de grado para aspirar al título de Ecólogo, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- SIMCO. 2015. *Sistema de Información Minero Colombiano*. Sistema de Información Minero Colombiano. Último acceso: 14 de Julio de 2016.
http://www.upme.gov.co/generadorconsultas/Consulta_Series.aspx?idModulo=4&tipoSerie=205&grupo=555&Fechainicial=01/01/2001&Fechafinal=31/12/2016.
- Sautu, Ruth, Paula Bonolio, Pablo Dalle, y Rodolfo Elbert. 2005. *Manual de Meotodología: Construcción del Marco Teórico, Formulación de los Objetivos y Elección de la Metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Schneider, Sergio. 2009. «Territorio, Ruralidad e Desarrollo.» En *Las Configuraciones Territoriales Rurales en el Siglo XXI*, de Fabio Velazquez y Juan Ferro. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Smith, Neil. s.f. «Academia.» Ignacio Otero. Último acceso: 1 de 06 de 2016.
https://www.academia.edu/7102389/La_Geograf%C3%ADa_del_desarrollo_desigual.
- Smith, Neil. 2007. «Nature As Accumulation Strategy.» *Socialist Register* 43: 16-36.
- Starbucks'. 2016. *Café cultivado conforme a prácticas responsables*. 10 de Julio.
<http://www.starbucks.com.ar/responsibility/sourcing/coffee-sourcing>.
- Svampa, Maristela. 2013. «El Consenso de los Commodities y Lenguajes de Valoración en América Latina.» *Nueva Sociedad* (Nusso).
- Taylor, S, y R Bogdan. 1987. *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Barcelona: Paidós.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT). s.f. *Consolidando Territorios para la Paz*. Dirección de Programa Contra Cultivos Ilícitos.
- , 2015. *Encuentro Nacional de Desarrollo Alternativo. Noviembre 2014*. Dirección de Programas Contra Cultivos Ilícitos - DPCI, Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, Bogotá: Montes S.A.
- , 2014a. «Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial.» Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, Bogotá.

- , 2014b. «ABC Modelo de Posterradicación y Contención - Familias Guardabosques para la Prosperidad.» Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y UACT. 2012a. *Diagnóstico Rural Participativo DRP Municipio de Los Andes Sotomayor*. Bogotá.
- , 2012c. *Diagnóstico Rural Participativo DRP. Municipio de El Tambo*. Bogotá.
- , 2012b. *Diagnósticos Rurales Participativos DRP. Municipio de El Peñol*. Bogotá.
- , 2012c. *Diagnóstico Rural Participativo DRP. Municipio de El Tambo*. Bogotá.
- Vega Cantor, Renan. 1999. *Neoliberalismo: Mito y Realidad*. Editado por Renan Vega Cantor. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico.