



**POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS SOBRE
DESARROLLO RURAL DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL PARA LA REGIÓN
PACÍFICO, A PARTIR DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018**

CARLOS ARTURO MONTOYA NAVIA

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de
Magister en Gobierno y Políticas Públicas

Asesor: Germán Darío Valencia Agudelo

MEDELLIN
UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS
2017

DEDICATORIA

Una dedicatoria especial a quienes por su conocimiento fueron una guía fundamental en este proceso de formación, a Germán Valencia y Adolfo Eslava dos grandes académicos de invaluable calidad humana, sin lugar a duda un referente. A Dios, a mi familia, principal fuente de disciplina, valores e inspiración, a Danna Torres respaldo fundamental en este propósito, a los numerosos amigos quienes con su cariño y convicción me acompañan en este camino de vida, siempre en construcción.

Carlos Arturo Montoya Navia

Santiago de Cali, 27 de mayo de 2017

POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS SOBRE DESARROLLO RURAL DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL PARA LA REGIÓN PACÍFICO, A PARTIR DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018

Montoya Navia Carlos Arturo¹, Valencia Agudelo German²

RESUMEN

Con gran énfasis en el interés de promover un análisis crítico sobre el desarrollo rural a partir del diseño e implementación de políticas públicas con enfoque territorial, el presente trabajo realiza una evaluación sobre el enfoque utilizado en el diseño de la estrategia “*Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental*” plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en calidad de estrategia regional para el pacífico colombiano. Alrededor de ello, fundamenta su análisis a partir del contraste de los postulados sobre el enfoque territorial del desarrollo rural planteado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), agrupando cuatro categorías analíticas: Multidimensionalidad, intertemporalidad, visión intergeneracional y visión multisectorial. En dicha evaluación se encontró la existencia de falencias estructurales en la visión intergeneracional y la visión multisectorial como dimensiones holísticas del desarrollo.

PALABRAS CLAVES: Enfoque territorial, políticas públicas territoriales, desarrollo rural, multidimensionalidad, intertemporalidad, visión intergeneracional, visión multisectorial.

KEY WORDS: Territorial approach, territorial public policies, rural development, multidimensionality, intertemporality, intergenerational vision, multisectoral vision.

¹ Economista, especialista en Gestión integral de proyectos. Aspirante a Magister en Gobierno y Políticas del departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT. Correos: cmonto69@eafit.edu.co, amontoya.navia@gmail.com.

² Economista, Especialista en Gerencia Social, Magister en Ciencia Política y Doctor en Estudios Políticos. Profesor

Titular del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Miembro de los grupos de investigación Estudios Políticos y Microeconomía Aplicada. Correos electrónicos: german.valencia@udea.edu.co y gdvalencia@yahoo.com.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	3
Introducción	5
3. Desarrollo territorial: Una mirada teórica y metodológica	10
3.1 Evolución conceptual del desarrollo desde la perspectiva de las instituciones.....	11
3.2 Aproximaciones conceptuales sobre el desarrollo rural	14
3.3 Desarrollo rural en Colombia: Una cuestión en construcción.....	15
4. Estado y Desarrollo rural: La mirada del PND 2014-2018	20
4.1 Desafíos para la gestión pública en Colombia alrededor del desarrollo	21
4.2 El PND 2014-2018: Estructura general, apuestas sobre el desarrollo rural	22
5. Enfoque territorial: Análisis en contexto para la región pacífico	23
5.1 Análisis sobre multidimensionalidad	25
5.2 Evaluación alrededor de la dimensión económica	26
5.3 Evaluación alrededor de la dimensión social y cultural	29
5.4 Evaluación alrededor de la dimensión ambiental	30
5.5 Evaluación alrededor de la dimensión político institucional	31
5.6 Análisis sobre intertemporalidad	32
5.7 Análisis sobre visión intergeneracional	33
5.8 Análisis sobre Visión multisectorial	33
5.9 Consolidación de resultados asociados a la revisión de la estrategia del PND	34
6. Conclusiones	35
7. Bibliografía.....	37

2. INTRODUCCIÓN

El interés académico por abordar la cuestión del desarrollo ha permitido en la actualidad lograr una integración entre el nivel técnico y la voluntad política por realizar indagaciones novedosas ante retos cada vez más altos para la gestión pública. En esa dirección, el presente trabajo académico, aborda este asunto en el contexto colombiano como una oportunidad de plantear retos sobre el tratamiento del desarrollo rural; con el objetivo de realizar una evaluación desde la mirada del enfoque territorial suscitado en Colombia durante la última década, en un interés creciente de “Cerrar brechas” alrededor de la situación social, económica y política de las regiones, en donde históricamente se ha presentado una divergencia constante que ha precipitado la existencia de inequidad y desigualdad en distintos niveles.

De dicha manera, el trabajo plantea una oportunidad de evaluar una estrategia puntual diseñada en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para la región pacífico, cuya concepción sobre *“Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental”* amerita una interpretación sobre la consistencia teórica utilizada alrededor del enfoque territorial previsto en calidad de estrategia. En esa dirección, el análisis se centra en realizar un contraste desde la teoría, con el ánimo de identificar el nivel de “Holismo” que se utilizó en el diseño de la política pública a partir de una corriente teórica específica concebida como el enfoque territorial del desarrollo rural desarrollada por Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). No se busca hacer un balance sobre la ejecución, ni pretende objetar los resultados del gobierno nacional.

Alrededor de lo anterior, la estructura académica de este trabajo contempla tres momentos: en el primero se aborda la concepción del desarrollo territorial desde diversas posturas institucionales en el contexto colombiano, lo cual facilita la interpretación en el ámbito histórico y el abordaje metodológico que conlleva a la

definición desde el escenario teórico del enfoque territorial como una mirada progresiva del desarrollo. Esto en calidad de alternativa a los planteamientos convencionales, tal como lo plantea el IICA, en una apuesta por la reconstrucción del concepto de lo rural, donde el ordenamiento territorial, entre otros aspectos, se convierten en un complemento de la descentralización y facilita la coordinación entre políticas macro, sectoriales y locales en una premisa de cooperación y responsabilidad compartida asociada a la participación, siendo estos últimos elementos fundamentales para la integración de los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

En el desarrollo del trabajo, se traza una evaluación en contexto alrededor de la región pacífico desde cuatro categorías previstas por el enfoque territorial del desarrollo rural del IICA relacionado con: la multidimensionalidad, la intertemporalidad, la intergeneracionalidad y la multisectorialidad como parámetros para el análisis, involucrando variables de diversa índole para llegar al apartado final con conclusiones sobre los aciertos o desaciertos concebidos en el diseño de la política pública, donde se dará lugar a la confrontación de la hipótesis, la cual a juicio del autor, plantea como la concepción de desarrollo territorial expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en calidad de estrategia regional: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial, cuenta con un componente teórico débil desde la perspectiva del enfoque territorial, que dificulta el desarrollo económico con énfasis en lo rural para la región pacífico.

Acorde a lo anteriormente previsto desde el aspecto metodológico, el trabajo realiza consideraciones teóricas sobre el contexto histórico y político de Colombia, donde el desarrollo territorial conserva una estrecha relación entre la concepción política y económica asociada con la participación del nivel central y su interacción entre los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, los procesos de centralización en la formulación e implementación de políticas públicas han conducido a errores en la materialización de mayores niveles de convergencia, que posibiliten una armonía entre las decisiones políticas, económicas y sociales; elemento de especial relevancia en el

análisis politológico del desarrollo. A partir de ello, en el caso colombiano el proceso de descentralización político- administrativa ha propiciado grandes retos en la forma como el Estado garantiza una coordinación efectiva de políticas públicas de orden social en los distintos niveles de gobierno; en ello, la ausencia de políticas orientadas al contexto territorial han propuesto una necesidad dirigida a “Territorializar” el diseño, así como la implementación de las mismas, a partir de un mayor enfoque desde el nivel territorial.

Esta acepción sobre el uso de un enfoque territorial se ha configurado en una oportunidad real en el contexto colombiano de integrar el desarrollo a partir de nuevos enfoques de la administración pública. De esta manera, la gestión gubernamental relacionada con el direccionamiento de políticas públicas más allá de los enfoques relacionados al precepto histórico de gobernar por planes específicos, han convertido esta perspectiva derivada de las ciencias políticas, en un elemento progresivo que permite abordar el desarrollo a partir de los procesos de largo plazo, trascendiendo en el nivel tradicional de gobernar mediante acciones que respondían a situaciones o problemas puntuales, además de contar con un alto componente de planeación inmediatista impuesta en gran parte por el afán electoral o las dinámicas políticas. Desde dicha lógica, los planteamientos de Aguilar Villanueva (2013, pág. 8) al referirse a los retos de la gestión pública, enmarcan una mirada de lo público ligada al desarrollo donde: “La administración pública es cada vez más público-privada, público social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público. Y sobre todo, sin la propensión por usar los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas”.

A partir de ello, el abordaje de distintas problemáticas cuenta hoy con una mirada holística, que invita a revisar las mismas, dando respuesta a una participación de los distintos actores sociales, lo cual procure por la sostenibilidad de las decisiones en el tiempo. Esta concepción, al hablar de problemáticas estructurales del país, sin duda impacta el abordaje de lo rural, como un elemento central del desarrollo; de dicho

modo las consideraciones sobre el desarrollo rural han planteado en distintos niveles una discusión estructural sobre equidad y movilidad social. En dicha discusión la Misión sobre Equidad y Movilidad Social, realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Universidad de los Andes durante 2014, concibe que: “Pese al descenso sostenido durante la última década, la pobreza rural en Colombia es elevada. Según la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad 2009-2011, en 2010 una de cada dos personas que residían en las áreas rurales era pobre, mientras que en las zonas urbanas la incidencia de la pobreza era del 33 %. Más aún, mientras que la pobreza extrema en las áreas rurales alcanzaba el 26 %, en áreas urbanas esta cifra era del 8 %, reflejando la inmensa brecha existente entre zonas rurales y urbanas” (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2014, pág. 3).

Esta cuestión de orden social, sin duda compromete una mayor decisión en el accionar público que conduzca no solo a mejores resultados en materia de equidad, sino una reacción frente a los criterios sociales que han llevado a distorsiones en los niveles de desarrollo en el territorio nacional, propiciando altos niveles de inequidad. Ante esto, la inclusión de un Enfoque Territorial (ET) alrededor del desarrollo rural brinda como se verá en el apartado teórico de este documento, instrumentos en un nivel político y económico de mayor impacto. Sin embargo, esta perspectiva debe dialogar en la lógica de la visión territorial del nivel país, donde la Misión para la Transformación del Campo Colombiano realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año 2015, cual afirma que:

La Misión parte de tres ideas fuerza, que pueden entenderse como los principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural: 1. La necesidad de fomentar un **enfoque territorial participativo**, que reconoce una ruralidad diferenciada, las ventajas de la asociatividad y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo. 2. La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales.

Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos.³ La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos que faciliten el desarrollo de actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015, pág. 5).

En síntesis, la construcción de un proceso de desarrollo rural integral se presenta como una situación de importante análisis desde el ámbito politológico, entendiendo esta metamorfosis conceptual del “Desarrollo agrario” al “Desarrollo rural” como una constante en la agenda pública desde 1960, tal como lo revela el Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica sobre la política de reforma agraria y tierras en Colombia realizado en 2009 el cual expresa desde una perspectiva histórica como desde dicha época: “Carlos Lleras Restrepo como presidente del Comité Nacional Agrario, en su mensaje al Presidente de la República, “Mensaje del Comité Nacional Agrario” [1960], advertía cuál era el problema que debía resolver la reforma agraria: una estructura agraria aberrante desde el punto de vista de la equidad e inconveniente por el aspecto económico” (CNMH, DPS, 2013, pág. 45).

Este interés general de abordar el desarrollo rural como un asunto importante en la agenda nacional, por su amplia vocación agraria no ha generado resultados notables en términos de superación de la pobreza, así lo expone el plan nacional de desarrollo 2014-2018 con relación a la situación social de la región pacífico, este diagnóstico corrobora la correspondencia con el objeto de análisis de esta investigación:

En cuanto a la situación social de la región, el Pacífico, en su conjunto, presenta altos niveles de pobreza respecto del promedio nacional. Chocó es el departamento más pobre del país, en términos de ingreso,

con una incidencia de 63,1 %, seguido en la región por Cauca con 58,4 %, Nariño con 47,6 % y Valle del Cauca con 27,2 % (GEIH-2013). Dentro de este contexto, son los departamentos más pobres, Chocó y Cauca, los que registran la menor variación porcentual de pobreza durante el periodo 2002-2013 (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2014, pág. 657).

Esta situación histórica en Colombia invita a reflexionar sobre el abordaje institucional del proceso de desarrollo rural y la aparición de la estrategia *“Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental”* contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo; siendo esta una iniciativa orientada a la equidad y movilidad social así como a la transformación del campo Colombiano citada con anterioridad, lo cual compromete esfuerzos académicos desde el radio de acción de las ciencias políticas para determinar la asertividad en la concepción de este criterio, en la misma línea de existencia de un enfoque territorial que conlleve a resultados estructurales frente a la materia en un escenario de desarrollo integral para el territorio nacional.

3. DESARROLLO TERRITORIAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y METODOLÓGICA

La literatura alrededor de los procesos de desarrollo regional en la línea de lo rural se atribuye en gran medida a las instituciones de orden nacional e internacional que producen conocimiento asociado a la imperante de necesidad de fortalecer la agricultura y cerrar brechas entre lo urbano y lo rural. En ese sentido, desde una perspectiva institucional se han desarrollado distintas vertientes teóricas que convergen en la determinación de algunos conceptos claves, entre ellos: la necesidad de realizar una planificación estratégica territorial, la oportunidad de construir políticas públicas para el desarrollo local (Políticas territoriales) y la conceptualización de enfoques asociados al desarrollo rural desde una mirada holística. A partir de ello, los planteamientos teóricos aquí expuestos van de lo general a lo particular, teniendo como

base el diseño que soporta el desarrollo del presente trabajo desde dos miradas: las reflexiones de orden institucional y las consideraciones de tipo académico.

3.1 Evolución conceptual del desarrollo desde la perspectiva de las instituciones

El enfoque de Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL- ha provisto una mirada que integra actores en procura del desarrollo y plantea desafíos estructurales donde: “El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades endógenas, a través de las estrategias individuales pero articuladas de los diferentes actores en juego” (CEPAL, 2003, pág. 14) esta consideración plantea desde el ámbito general una concepción dirigida al entendimiento de los procesos de desarrollo local como la raíz del asunto relacionado con la “Territorialización” de las políticas, en una antesala a su aplicación directa en los procesos de desarrollo rural.

Esta mirada de la CEPAL no es una concepción exclusiva de la modernidad, pues si bien los desarrollos recientes han conducido a una interpretación más cercana a la concepción territorial del desarrollo, desde 1970 la institución realizó una interpretación necesaria frente a la necesidad de generar estímulos dirigidos al sector agrícola como elemento rector del desarrollo e invitó al desarrollo basado en estrategias sectoriales como se percibe en la TABLA 1.

TABLA1 Planteamientos de la CEPAL en una perspectiva histórica

Periodo	Modelo	Énfasis
1970	Cepalino	Estímulo al sector agrícola e industrial como factor básico para el desarrollo económico nacional, mediante el fortalecimiento de sectores estratégicos.
1990	Neoliberal	Reducción de las inversiones de los gobiernos orientadas hacia el desarrollo agrícola y rural. Disminución de las oportunidades de empleo rural. Reducción o eliminación de los servicios estatales. Liberalización y desregulación de las economías, privatización de las inversiones del Estado en las empresas. Rienda suelta al libre mercado, entre otras.

Fuente: Reyes, 2014

Esta mirada institucional se conjuga con la consideración de la entidad frente al conjunto de elementos que se deben tener en cuenta para para lograr un proceso de desarrollo local exitoso, entre ellos se destacan:

1. *“Es necesario adoptar un enfoque multidimensional para escapar de los planes tradicionales que ponían mayor énfasis en lo sectorial, sin olvidarse de nutrirse de experiencias anteriores”* (CEPAL, 2003, pág. 16).
2. *“Debe existir una participación de todos los actores para poder contar con una masa crítica que pueda repensar lo local y además lleve a un proceso que se oriente a la cooperación y negociación de los diferentes interesados a fin de construir en consenso una visión común de desarrollo”* (CEPAL, 2003, pág. 16).

3. *“Es imperativo contar con agentes e instituciones de desarrollo que ponga a disposición de los actores locales los instrumentos y las herramientas para que dinamicen sus actividades, sean económicas, sociales o culturales. Además no hay que perder de vista la necesidad de lograr una unidad de criterio entre los procesos inducidos y los procesos endógenos”* (CEPAL, 2003, pág. 16).

En un contexto histórico, los planteamientos de las últimas décadas han logrado demostrar entre otros asuntos que:

La tendencia de las políticas públicas para el desarrollo rural es la valorización de lo regional y lo territorial. La concepción sustentada en los modelos clásicos de desarrollo, en la que el papel de la agricultura era reducido al suministro de la mano de obra, alimentos y materias primas baratas, están siendo revalorizadas (Perez, 2003, pág. 28).

Desde una mirada mucho más concisa, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA- asocia la consecución de resultados en el desarrollo rural a la gestación de un enfoque territorial, que conversa con los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Esta consideración surge como una herramienta progresiva que aborda no solo el fortalecimiento del territorio como una realidad endógena, expone además criterios de fortalecimiento en la dimensión de la generación de externalidades; esta apreciación se concibe de manera general como: “El enfoque territorial del desarrollo rural (ETDR) es una respuesta a la necesidad de acometer, de manera novedosa, los problemas que tradicionalmente ha afectado la ruralidad latinoamericana, pero también las nuevas temáticas que han surgido a raíz de la creciente integración de las economías nacionales a sistemas internacionales de flujos comerciales, financieros y de información” (IICA, 2003, pág. 17).

3.2 Aproximaciones conceptuales sobre el desarrollo rural

Las precisiones del apartado anterior abordan un conjunto de concepciones sobre la dimensión del desarrollo rural, lo cual no solo establece los criterios generales sobre un solo enfoque, generando valor en la identificación de elementos particulares sobre los cuales se debe fundamentar su aplicación a partir de una visión integradora y holística donde especialmente se destaque: “La multidimensionalidad, la intertemporalidad y la intergeneracionalidad, la multisectorialidad y la articulación de las economías territoriales” (IICA, 2003, pág. 89). Dichos criterios se convertirán a la luz del presente trabajo en la herramienta metodológica de mayor congruencia para establecer el análisis determinado en el objetivo principal.

En igual forma, referente a la continuidad de la revisión de la literatura, las consideraciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO- frente al proceso de desarrollo local en el contexto rural permiten abordar los retos de América latina y su aplicabilidad en el caso colombiano, con especial relevancia en la necesidad de crear instrumentos y metodologías para lograr efectividad en la implementación de políticas. Alrededor de ello plantea como: “En la actualidad, la promoción del desarrollo rural en América Latina y el Caribe requiere de una búsqueda permanente de nuevos instrumentos y abordajes metodológicos para la superación de los desafíos cada vez más complejos que presentan los espacios rurales” (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO Oficina Regional de la FAO para America latina y el caribe, 2007, pág. 21).

De igual forma, parafraseando los planteamientos de (Martinez, 2014, pág. 28) con relación a los planteamientos de (Sepúlveda, 2001, pág. 28) sobre las dimensiones del desarrollo rural sostenible contenidas en Biograma realizado por el IICA en el 2008, cabe precisar la mirada integral del desarrollo, como se evidencia en la TABLA 2.

TABLA 2 Dimensiones del desarrollo rural sostenible con enfoque territorial

Dimensión	Énfasis
Ambiental	Sostenibilidad: Desarrollo sostenible
Social	Equidad: Ser humano, organización social, cultural, medios de producción y patrones de consumo.
Económica	Competitividad: Capacidad productiva y potencial económico.
Político institucional	Gobernabilidad: Gobernabilidad democrática, Participación ciudadana.

Fuente: Biograma 2008

3.3 Desarrollo rural en Colombia: Una cuestión en construcción

En el ámbito local, la incorporación de las consideraciones de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano realizada por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- a partir de la necesidad de abordar el desarrollo rural desde un Enfoque Territorial Participativo (ETP), dialoga de manera directa con las consideraciones institucionales de los distintos organismos que abordan esta problemática, con especial énfasis desde la “Nueva ruralidad” que se plantea en el documento donde

El enfoque territorial participativo adopta la concepción de la nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural. Este enfoque, busca atender la diversidad socio-económica, cultural y ecológica de los distintos territorios del país con estrategias y políticas específicas a las condiciones de cada uno de ellos. Parte, además, de promover a las organizaciones locales y sus iniciativas, así como a las

redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyendo de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir, a construir sociedad (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015, pág. 1).

En consecuencia, no solo se retratan las posiciones teóricas de orden institucional, entendiendo estas como relevantes, sino las apreciaciones comparativas sobre el asunto rural en realidades similares como el caso de México. En ello, los planteamientos de Macías y Torres exponen como:

La realidad de lo que sucede al interior del mundo rural se presenta en la actualidad de manera más compleja y rebasa con mucho estos aspectos, ya que la visión de lo rural se sitúa en una dimensión más amplia que la de sólo considerar sus espacios como productores de bienes materiales o como generadores de beneficios económicos en el mercado. Aún más complicada esta realidad rural al observarse la presencia de factores críticos de índole productivo, social, cultural, ambiental e institucional, que se presentan de manera recurrente y generalizados a lo largo y ancho del territorio nacional (Delgadillo & Torres, 2010, pág. 56).

De manera específica, durante años recientes la indagación intelectual sobre la fundamentación del uso de un *“Enfoque territorial para el desarrollo”* ha cobrado especial relevancia, en ello los planteamientos de Martínez (2014) permiten concebir este enfoque donde: “El territorio, en la arquitectura teórica y conceptual del desarrollo, es entendido como aquel espacio que es contenedor del desarrollo pero también sujeto de actividades que promueven el desarrollo”. En la misma dirección, tomando como referencia sus planteamientos expone que el enfoque territorial asume la dimensión local como sinónimo del territorio, y como tal, sujeto de todas las actividades de planificación y gestión tanto del Estado como de la sociedad civil, en ello

sustenta la idea de la existencia de un espacio que es contenedor del desarrollo, en el cual se expresan características tales como el territorio natural, territorio equipado, y territorio organizado.

Por último, la posición central de esta construcción teórica respalda los planteamientos de Gómez, Barbosa y Rojas sobre la virtud de abordar el panorama del posconflicto desde la línea de análisis de la ruralidad, en ese propósito:

La academia debe aportar investigaciones que dinamicen el escenario del posconflicto como una posibilidad para cerrar la brecha existente entre lo rural y lo urbano, para que la política agraria y el discurso económico estén alineados con mejores prácticas sustentables de justicia y de paz. En el mismo sentido, las instituciones educativas deben generar sinergias con el aparato productivo y los diferentes sectores de la sociedad colombiana para contribuir en la construcción de una sociedad más equitativa y justa, elaborando contribuciones que dinamicen y potencialicen el recurso humano que se va a desmovilizar (Gómez, Barbosa, & Rojas, 2015, pág. 79).

Desde dicha perspectiva teórica, este trabajo se ocupa del desarrollo desde una enfoque cualitativo, analítico-descriptivo cuyo objetivo es la descripción del estado y las características del desarrollo rural en la región pacífico de Colombia. Para dicha finalidad, el ejercicio académico investigativo, además de realizar una revisión de literatura especializada, desarrolla un análisis de las cuatro categorías lo cual permite contrastar a la luz de las corrientes teóricas sobre el enfoque territorial, la validez y consistencia de la estrategia “*Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental*” concebida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Para ello, como se menciona en el preámbulo de este documento, fundamenta su análisis desde una evaluación bajo los lineamientos de IICA frente a la perspectiva o

visión holística de la entidad sobre el desarrollo rural, recopiladas por (Martinez, 2014) y que se convierten en las siguientes categorías analíticas, con su respectivo marco conceptual:

1. **Multidimensionalidad:** Da cuenta de los diversos componentes que conforman un sistema territorial, a saber: la dimensión económica, en la que destaca el elemento de competitividad; la dimensión social, en la que destaca el elemento de equidad; la dimensión ambiental, en la que destaca el concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales; y la dimensión político institucional, en la que destaca el elemento de gobernabilidad democrática.
2. **Intertemporalidad:** Implica que las situaciones sobre las que desea actuar en el presente, cualquiera que sea su ámbito, deben estar articuladas a una visión de país, que necesariamente ha de ser de largo alcance.
3. **Visión intergeneracional:** Conlleva la idea de que el modelo de desarrollo no puede comprometer ni el bienestar ni el progreso de las generaciones futuras.
4. **Visión multisectorial:** Concibe que la agricultura en un sentido amplio que, por ejemplo, incluye los sectores no vinculados directamente a la producción primaria, los servicios ambientales y, en general, la función económica de las externalidades del territorio rural.

A partir de las categorías relacionadas en el apartado inmediatamente anterior, el estudio realiza un despliegue alrededor de las categorías analíticas, el cual se evidencia en el capítulo tres, donde se realiza una exposición descriptiva sobre trece (13) variables consideradas como estrategias básicas para el Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial (DRSET) concebido por el IICA y que se relacionan a en la figura 3.0:

Tabla 3 Identificación de variables objeto de análisis

Número de Variable	Descripción de la variable	Nivel de cumplimiento
Variable 1	Reducción de la pobreza rural.	Bajo-Medio-Alto
Variable 2	Planificación integral territorial.	Bajo-Medio-Alto
Variable 3	Desarrollo de capital social.	Bajo-Medio-Alto
Variable 4	Fortalecimiento de la economía multisectorial.	Bajo-Medio-Alto
Variable 5	Fomento de la competitividad y de la eficiencia productiva.	Bajo-Medio-Alto
Variable 6	Profundización de la descentralización y desarrollo institucional.	Bajo-Medio-Alto
Variable 7	Formulación diferenciada de política.	Bajo-Medio-Alto
Variable 8	Oportunidades de acceso a activos productivos.	Bajo-Medio-Alto
Variable 9	Desarrollo político social e institucional territorial.	Bajo-Medio-Alto
Variable 10	Manejo sostenible de recursos naturales.	Bajo-Medio-Alto
Variable 11	Tratamiento de los desastres naturales.	Bajo-Medio-Alto
Variable 12	Estrategia laboral rural.	Bajo-Medio-Alto
Variable 13	Articulación con el mundo.	Bajo-Medio-Alto

Fuente: Elaboración propia con base en los postulados del IICA. Dirección de desarrollo rural sostenible.

Desde dicha identificación de categorías y variables, la metodología diseñada para la evaluación reconoce los siguientes rangos de calificación:

Tabla 4 Matriz de cuantificación relacionada con el nivel de uso de la variable

Matriz de cuantificación relacionada con el nivel de uso de la variable/categoría analítica	
1.	Bajo: Calificación máxima 3 puntos en una escala de 1 a 10, si no se reconoce la utilización de dicha variable en el diseño de la política pública y/o no está enunciada de manera explícita en la estructura del documento, lo cual afecta de manera negativa la identificación de la variable y en general de la categoría analítica.
2.	Medio: Calificación máxima 6 puntos en una escala de 1 a 10, si se reconoce parcialmente la utilización de dicha variable en el diseño de la política pública y/o está enunciada de manera explícita en la estructura del documento, lo cual afecta de manera positiva la identificación de la variable y en general de la categoría analítica.
3.	Alto: Calificación máxima 10 puntos en una escala de 1 a 10, si se reconoce totalmente la utilización de dicha variable en el diseño de la política pública y está enunciada de manera explícita en la estructura del documento, lo cual satisface de manera completa la identificación de la variable y en general de la categoría analítica.

Fuente: Elaboración propia

A partir del análisis de las respectivas variables, las cuales están directamente relacionadas con las categorías analíticas anteriormente, se realizará un análisis conducente a detectar en tres niveles (Bajo, medio, alto) la conformidad de los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 frente a lo previsto en la utilización de la estrategia “Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental” orientada a la región pacífico con especial énfasis en el contraste de los criterios previstos por el IICA, lo cual permita llegar a conclusiones y recomendaciones al respecto.

4. ESTADO Y DESARROLLO RURAL: LA MIRADA DEL PND 2014-2018

En esencia, la imperante necesidad de administrar el territorio nacional ha suscitado un interesante reto para la gestión pública en Colombia. Las notables disparidades en los niveles de desarrollo en el país, han llevado a pensar en la concepción centro-periferia como una dinámica de dependencia que ocasiona en grandes extensiones del territorio una dependencia sobre las decisiones del nivel central; sin embargo el proceso de descentralización político- administrativo ha planteado una lógica participativa donde los actores en cada uno de esos territorios participan en la construcción del mismo, conllevando en ello a un nivel de interacción entre los niveles de gobierno desde lo local hasta las decisiones del nivel nacional han convocado a la generación de mayores niveles, desde el vocablo de las ciencias políticas de interacción a través de las Relaciones Intergubernamentales (RIGs).

En ese sentido, autores como Leyva Botero plantean que: “...En Colombia se pasó inicialmente por un período de construcción de la descentralización a través de un proceso de desvinculación del centro, en el cual se pretendió brindarle mayor autonomía a los niveles de gobierno intermedio y local, otorgándoles una serie de competencias fiscales, administrativas y políticas por medio de reformas que iniciaron con la Ley 14 de 1983 y terminaron con la Ley 617 del 2000” (Leyva, 2011, pág. 215).

4.1 Desafíos para la gestión pública en Colombia alrededor del desarrollo

Si bien existe una interpretación teórica sobre los procesos de desarrollo especialmente en el ámbito de la administración, resulta necesario exponer que dicho desarrollo no se ha visto acompañado por un nivel de convergencia intrarregional que modifique el panorama global del desarrollo en el territorio desde una mirada holística, lo cual ha propiciado grandes brechas que en su conjunto han debilitado la estructura de país. A partir de ello, siendo el centro de análisis de este estudio el periodo 2014-2018, existirá una referencia específica de análisis a partir de este momento que permita analizar en el contexto del diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en calidad de política pública del nivel central, el nivel de impacto hacia las regiones, con detenimiento en la región pacífico, como territorio determinante para el desarrollo del país.

Desde dicha perspectiva el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” ha estipulado como consigna el logro de una Colombia en paz, equitativa y educada, entendiendo en palabras del mismo texto “...Que la paz la equidad y la educación conforman un círculo virtuoso” (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2014, pág. 27) y en esa dirección una apreciación precisa, en palabras del mismo documento donde: “Una sociedad en paz puede focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y puede invertir recursos en mejorar la cobertura y la calidad de su sistema educativo” en ello, la base de la concepción del desarrollo a partir de dicho plan con una focalización específica en el cierre de brechas.

La cuestión del desarrollo según el direccionamiento de la política pública convoca solo a la consolidación de los pilares anteriormente relacionados, también aborda la necesidad de contar con un “*Estado efectivo para el desarrollo*” que atienda este propósito desde múltiples dimensiones, entendiendo que las dimensiones de la efectividad agrupan entre otros asuntos la consolidación del Estado, como autoridad, monopolio legítimo de la fuerza, sistemas tributarios, sistemas de justicia y la democracia, se mueven de manera conjunta. Además destaca que Colombia, debe

romper el círculo vicioso de un “*Estado débil*” que impide el desarrollo sostenible, lo que a su vez, en palabras del mismo texto se convierte en un obstáculo para la construcción de ese “*Estado efectivo*”; soportado entonces en los tres pilares relacionados al inicio de este capítulo, asume el gobierno nacional que dicho Plan está inspirado en el espíritu de que el verdadero desarrollo sostenible se traduce en el bienestar para las regiones y ciudadanos que las habitan.

4.2 El PND 2014-2018: Estructura general, apuestas sobre el desarrollo rural

Alrededor de lo anterior, el Plan contempla trece capítulos donde hace un despliegue del direccionamiento de la Nación para el periodo 2014-2018: I. Colombia en paz, II. Colombia equitativa y sin pobreza extrema, III. Colombia la más educada, IV. Competitividad e infraestructura estratégica, V. Movilidad social, VI. Transformación del campo, VII. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, VIII. Buen Gobierno, IX. Crecimiento verde, X. Estrategias regionales: Ejes articuladores del desarrollo y prioridades de la gestión pública XII. Consistencia macroeconómica, XIII. Plan plurianual de inversiones 2015-2018, XIV. Seguimiento y evaluación del PND 2014-2018. Para efectos de análisis en el marco del presente estudio, el centro de atención estará en dos de estos capítulos dado el interés por el proceso de desarrollo rural y el nivel de impacto de la política pública en la región pacífico: Transformación del campo (VI) y Estrategias regionales: Ejes articuladores del desarrollo y prioridades de la gestión pública (X).

La apreciación académica sobre este análisis se refleja en el capítulo número tres de este documento en calidad de resultados, en dos frentes uno de orden general y otro de orden particular. En lo general hace énfasis en la evaluación de la matriz de objetivos de la estrategia Transformación del campo (VI) que se evidencia en el siguiente cuadro, además de valorar el diagnóstico y la visión de la misma; en lo particular, el análisis enfoca sus esfuerzos en la región Pacífico con especial detenimiento en la estrategia “Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental”

valorando el respectivo diagnóstico, la visión, los objetivos, las estrategias, metas y productos.

Tabla 5 Matriz de objetivos relacionados en el PND 2014-2018

Matriz de objetivos relacionados en el PND 2014-2018 sobre la transformación del campo
Objetivo 1. Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.
Objetivo 2. Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales.
Objetivo 3. Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.
Objetivo 4. Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.
Objetivo 5. Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

5. ENFOQUE TERRITORIAL: ANÁLISIS EN CONTEXTO PARA LA REGIÓN PACÍFICO

En orden de los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo para su vigencia 2014-2018, se convierte en un elemento de especial detenimiento el analizar la propuesta de regionalización que plantea. En ese sentido, con el ánimo de abordar la diversidad regional a través de la implementación de la política pública, el gobierno nacional reconoce que:

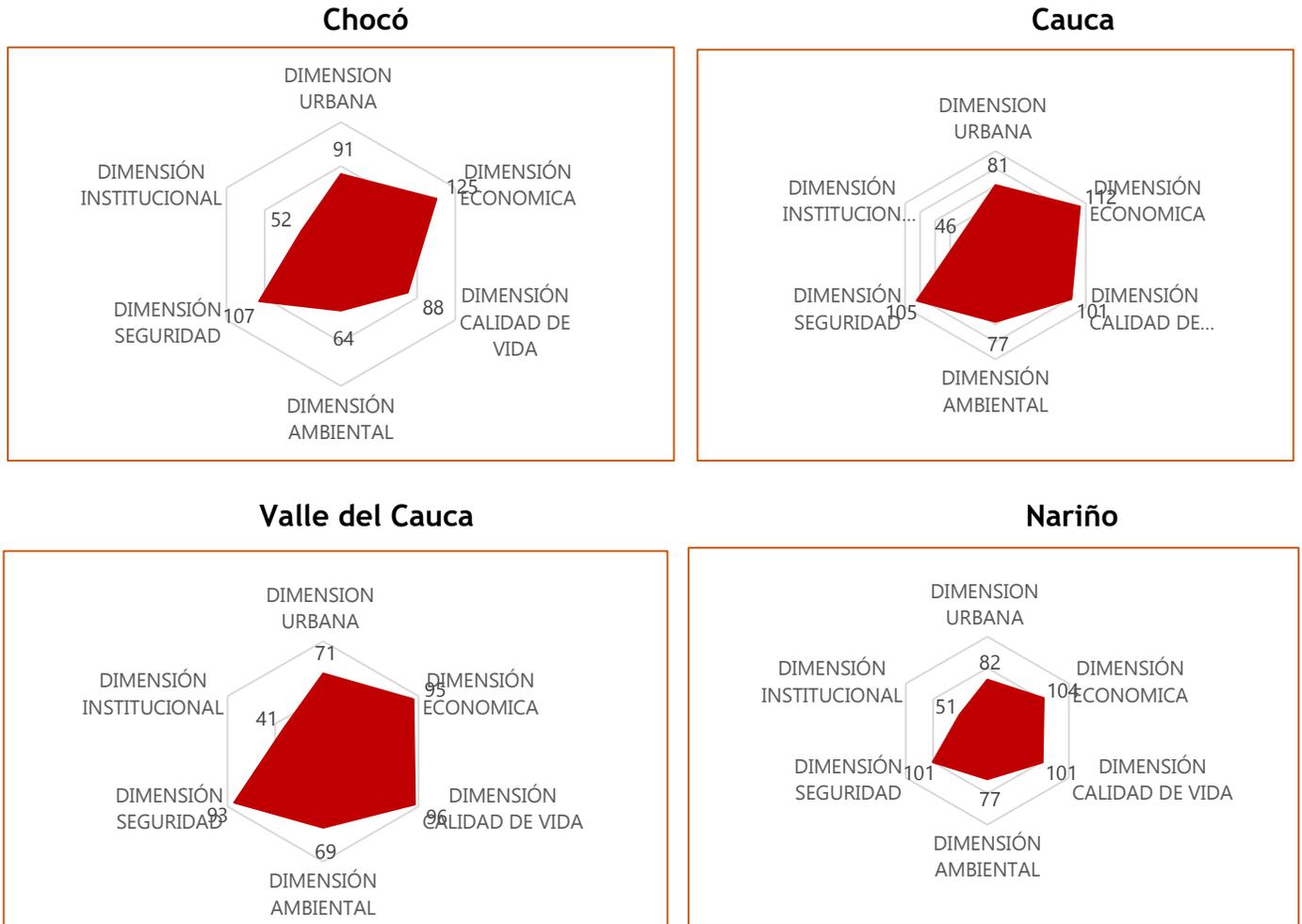
Si bien la orientación territorial tampoco es nueva, por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo se transita de un enfoque conceptual hacia una estructura territorial, lo que implica hacer explícitas las estrategias nacionales en lineamientos y cursos de acción para cada una de las regiones de la geografía nacional (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2014, pág. 32)

A partir de ello, la gestión pública centra su acción desde la visión institucional en calidad de estrategia para la región pacífico, territorio integrado por cuatro departamentos del país: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca; con el ánimo de fomentar el *“Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental”*. En dicha estrategia plantea desde diversas perspectivas como deberá abordarse la problemática, con especial énfasis, haciendo alusión a palabras del mismo texto, frente a la mejora de las condiciones socioeconómicas fomentando los encadenamientos productivos inspirados en el aprovechamiento de sus recursos naturales como la pesca, la agroindustria, la minería sostenible, la elaboración de productos orgánicos y naturales para la alimentación, la cosmética y la farmacéutica, el desarrollo de la medicina natural costumbrista, entre otros.

Sin embargo, gran parte del desafío institucional se centra en el desarrollo de capacidades territoriales para ejercer de manera autónoma dicho desarrollo. Así lo demuestran las cifras del Departamento Nacional de Planeación- DNP- en cuanto a los “Entornos de Desarrollo”, los cuales demuestran que en los cuatro departamentos que integran la región a pesar de contar con avances en el desarrollo institucional, sigue siendo una tarea exigente tal como lo demuestra el gráfico posterior a esta afirmación. Cabe precisar que en otros ámbitos objeto de medición como las dimensiones de seguridad, así como en la dimensión ambiental existen aspectos a resaltar, que contrastan con las fuertes divergencias al interior de la región.

Así se puede evidenciar en la Tabla 6 la cual se expone a continuación:

Tabla 6 Medición del DNP sobre entornos de desarrollo en la región pacífico



Fuente: GET, DDTS, DNP - 2014

5.1 Análisis sobre Multidimensionalidad

Con el propósito de identificar el nivel de “multidimensionalidad” utilizado en el diseño de la estrategia para la región pacífico, haciendo un contraste con la definición del IICA del enfoque territorial donde esta categoría *“Da cuenta de los diversos componentes que conforman un sistema territorial, a saber: la dimensión económica, en la que destaca el elemento de competitividad; la dimensión social, en la que destaca el elemento de equidad; la dimensión ambiental, en la que destaca el concepto de*

administración y gestión de la base de recursos naturales; y la dimensión político institucional, en la que destaca el elemento de gobernabilidad democrática” (IICA, 2003) se establecieron las siguientes variables como parte de la mecánica para el análisis respecto al nivel de coherencia teórica.

Tabla 7 Matriz de dimensiones objeto de análisis

<p>Dimensión económica: La dimensión económica subraya la importancia de la competitividad como requisito fundamental para el desarrollo.</p>
<p>Dimensión social y cultural: La diversidad y la equidad son los ejes en que se apoya la dimensión social y cultural. Paralelamente pone énfasis en la formación de capacidades para la gestión de procesos de desarrollo sostenible a nivel territorial.</p>
<p>Dimensión ambiental: Gira en torno a los conceptos de gestión de la base de los recursos naturales y la gestión de la calidad ambiental.</p>
<p>Dimensión político-institucional: La dimensión político institucional tiene como prioridad la gobernabilidad democrática.</p>

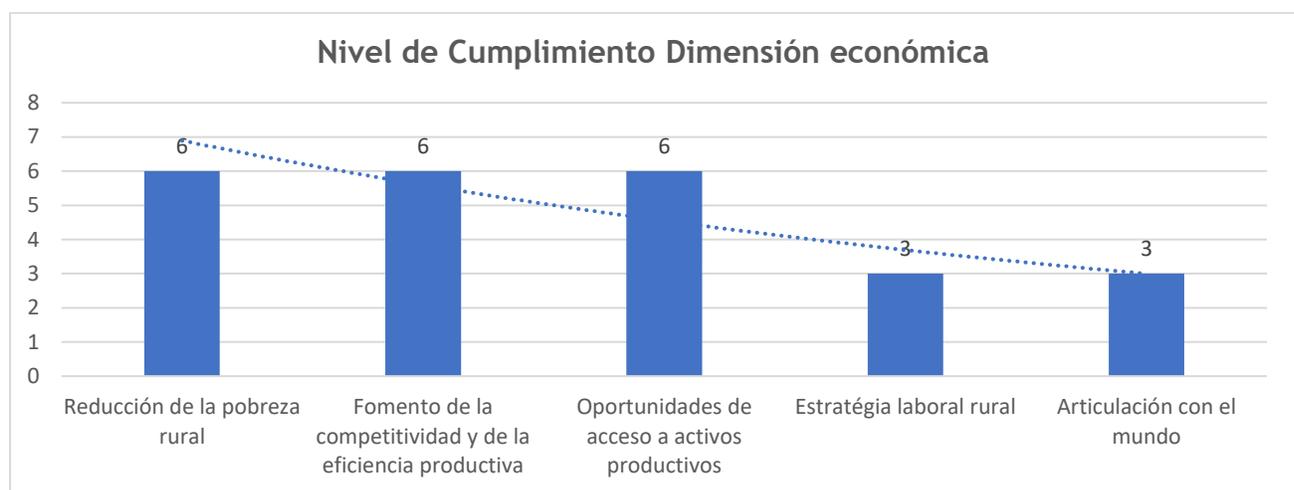
Fuente: La propuesta del IICA sobre enfoque territorial para el desarrollo rural sostenible, 2003.

5.2 Dimensión económica

La importancia de contemplar la materialidad económica en el diseño de políticas públicas cobra especial relevancia en este análisis. En dicho sentido, la valoración del propósito establecido por el PND alrededor de la “Transformación del campo” y el logro de la estrategia prevista para la región pacífico, son dos categorías de especial relevancia a la hora de comprender la intención económica de la propuesta. A partir de dicho contexto, se realizó la validación respecto a la teoría del enfoque territorial previsto por el IICA contemplando cinco variables especialmente: La existencia clara de instrumentos que aportaran a la reducción de la pobreza rural, la identificación de acciones que condujeran al fomento de la competitividad y de la eficiencia productiva, la provisión de oportunidades de acceso a activos productivos, la promoción de estrategias para el fomento de la actividad laboral rural y por último la identificación de factores claves para el logro de la articulación con el mundo.

Esta labor de contraste respecto al diseño de la política pública se evaluó, tal como quedó consignado en la descripción del capítulo inmediatamente anterior a través de una escala de asignación de valores respecto al ajuste a los planteamientos del enfoque territorial, lo cual arrojó los siguientes resultados, observables a través del siguiente gráfico:

Tabla 8.0 Evaluación sobre las variables asociadas a la dimensión económica del desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis del PND 2014-2018

A partir de la valoración sobre el nivel de ajuste de la política pública a la corriente teórica desde un análisis sobre la “multidimensionalidad” de la misma, con especial énfasis en la dimensión económica se pueden evidenciar de manera general dos puntos críticos: la promoción de estrategias para el fomento de la actividad laboral rural y la identificación de factores claves para el logro de la articulación con el mundo.

En esencia, según la escala de valoración prevista en el apartado metodológico, el criterio asociado a la dimensión económica cumple en un nivel **MEDIO**. Sin embargo, esto no desmerita la concepción de estrategias asociadas a la reducción de la pobreza rural, cuyo objetivo del Plan pretende disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja litoral y la andina del pacífico. Además, la mirada

multidimensional referente a la mitigación de la problemática integra la concentración en los sectores de salud, educación y TIC con acciones concretas, en palabras del mismo Plan de:

Ampliar la cobertura de vacunación en los municipios del litoral Pacífico; mejorar coberturas educativas a partir de modelos flexibles, especialmente en el litoral, y promocionar procesos de formación en competencias laborales. Por último, aumentar la presencia el estado por medio de las TIC en zonas no conectadas o vulnerables (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2014, pág. 664).

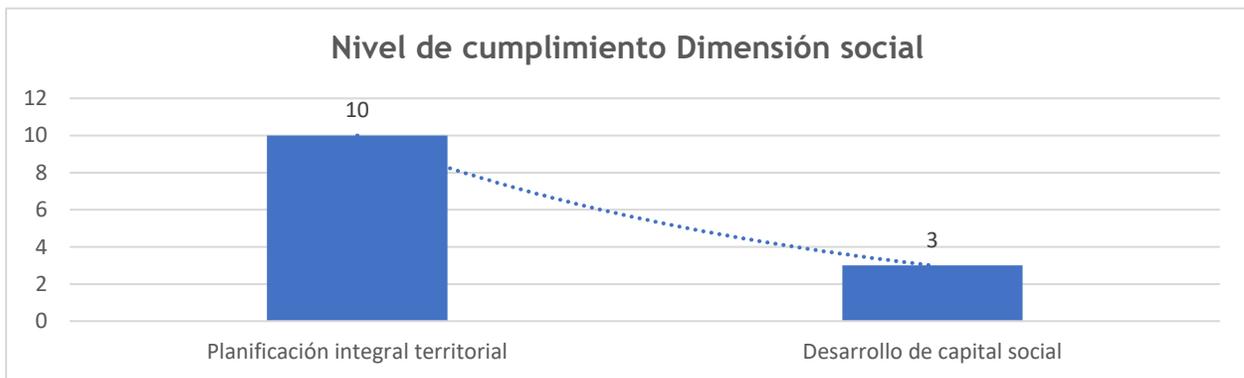
Por último, en materia de fomento de la competitividad y la eficiencia productiva es destacable el objetivo relacionado con el incentivo al crecimiento de actividades económicas para el desarrollo endógeno del litoral, lo cual prevé de manera específica, una apuesta por la convergencia intrarregional. En este ámbito dos estrategias son relevantes y conservan estrecha relación con la mirada holística del territorio que realiza el IICA:

1. Reducir los conflictos de uso del suelo mediante la concertación e implementación de un modelo de territorio en función del ordenamiento productivo, la realización de procesos agrarios que faciliten el acceso y aprovechamiento de la tierra, y la articulación de instrumentos de ordenamiento territorial
2. Mejorar la competitividad de la producción agropecuaria, especialmente la pesca y la actividad hortofrutícola a través de la construcción de una plataforma de gestión logística

5.3 Dimensión social y cultural

En la misma dirección de los planteamientos del IICA, la evaluación respecto al enfoque social y cultural de una política pública cuyo objetivo este orientado al desarrollo rural cobra especial relevancia. Dado lo anterior, indagar sobre dos aspectos coyunturales permite entender de qué manera el diseño de la política integró la mirada holística desde dos variables esenciales: La planificación integral del territorio y el desarrollo del capital social. De igual forma, tal como se planteó en la evaluación de la dimensión económica, esta evaluación de la dimensión social y cultural respecto al ajuste a los planteamientos del enfoque territorial, lo cual arrojó los siguientes resultados, observables a través del siguiente gráfico:

Tabla 9 Evaluación sobre las variables asociadas a la dimensión económica del desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis del PND 2014-2018.

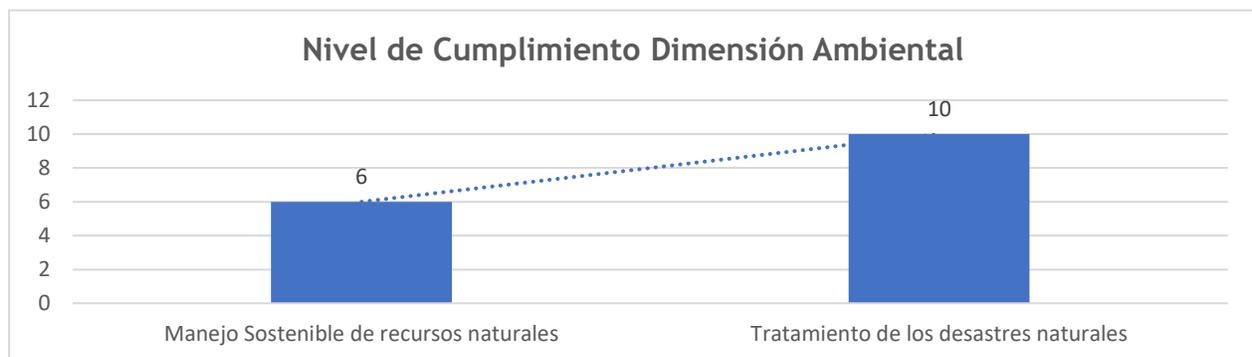
Acorde a lo anterior, desde un análisis preciso sobre la concepción social de la política pública se puede concluir que la mirada técnica de la planificación integral del territorio es evidenciable a lo largo de la lectura tanto de la estrategia regional como del pilar “Transformación del campo”, en ello se interpreta la construcción de instrumentos y capacidades de ordenamiento territorial que satisfacen los criterios del IICA en cuanto al desarrollo rural. Sin embargo, existen ausencias notables en la definición y apuesta sobre la construcción de capital social, comprendido desde la óptica CEPALINA como: *“El conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de*

cooperación y reciprocidad” (CEPAL, 2003, pág. 13). En esencia, según la escala de valoración prevista en el apartado metodológico, el criterio asociado a la dimensión económica cumple en un nivel **MEDIO**.

5.4 Dimensión ambiental

Partiendo del criterio de sostenibilidad, la evaluación respecto a la dimensión ambiental concebida en el diseño de política pública no solo hace alusión al criterio de “Multidimensionalidad”, además agrega valor al análisis sobre la “Visión intergeneracional” entendiendo la interacción de estos dos criterios en una perspectiva de largo alcance. Partiendo de ello, el análisis puntual sobre dos aspectos coyunturales en la misma línea de la dinámica social y cultural, donde se estudió con especial detenimiento: El manejo de los recursos naturales y el tratamiento de los desastres naturales. Desde dicha lógica respecto al ajuste a los planteamientos del enfoque territorial, se pueden observar los resultados a través del siguiente gráfico:

Tabla 10 Evaluación sobre las variables asociadas a la dimensión ambiental del desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis del PND 2014-2018.

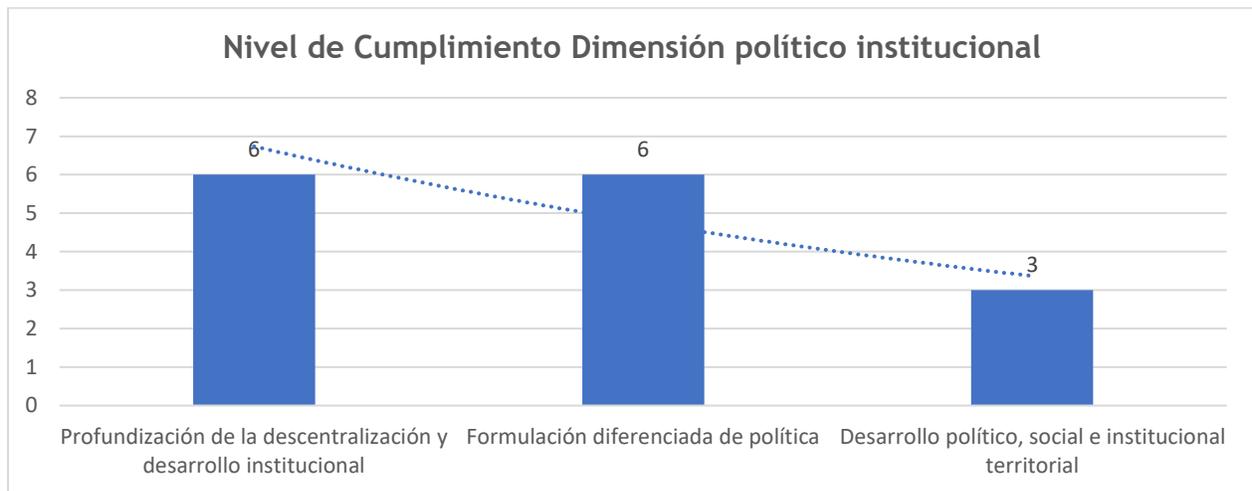
En este ámbito cabe destacar que el abordaje de la cuestión ambiental a lo largo del Plan se evidencia en estricto rigor. Desde sus pilares estratégicos en materia de “Crecimiento verde” como “Transformación del campo” hay una labor notable sobre la valoración del ejercicio ambiental que coincide con los postulados del IICA. Para el caso del análisis sobre la materialización de la estrategia en la región pacífico, es importante concebir el propósito relacionado con “Mejorar las condiciones de habitabilidad, la

provisión de servicios públicos y la gestión de residuos sólidos en la región” como una medida relevante. En esencia, según la escala de valoración prevista en el apartado metodológico, el criterio asociado a la dimensión económica cumple en un nivel **ALTO**.

5.5 Dimensión político institucional

Las consideraciones asociadas al fortalecimiento institucional juegan un papel central en el desarrollo, más aún en el contexto de la ruralidad. A partir de esta consideración, la evaluación sobre la dimensión político institucional integra tres variables: Profundización de la descentralización y desarrollo institucional, formulación diferenciada de política y desarrollo político, social e institucional. Desde dicha lógica respecto al ajuste a los planteamientos del enfoque territorial, se pueden observar los resultados a través del siguiente gráfico:

Tabla 11 Evaluación sobre las variables asociadas a la dimensión política del desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis del PND 2014-2018.

Desde dicha lógica, es reiterativo encontrar en el desarrollo del Plan una intención marcada de fortalecer la capacidad institucional y en palabras del mismo texto: *“Diseñar e implementar un arreglo institucional que atienda las necesidades de la región y contemple dentro de sus líneas de acción el fortalecimiento de las capacidades institucionales”* (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2014, pág. 355). Sin

embargo, estas medidas no necesariamente conducen a la descentración, por el contrario, incrementan la participación del gobierno central en el territorio sin que ello implique el mejoramiento de condiciones o capacidades diferentes para el desarrollo de la función pública. De igual forma, es imperante resaltar la visión de la estrategia de transformación del campo alrededor de su quinto objetivo donde se logre:

Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2014, pág. 355).

Por último, en virtud a la formulación de política diferenciada, el Plan aborda de manera precisa el mecanismo para la realización de acuerdos de consulta previa con grupos étnicos a través de las organizaciones que integran la Mesa permanente de Concertación de los pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom. En esencia, según la escala de valoración prevista en el apartado metodológico, el criterio asociado a la dimensión económica cumple en un nivel **MEDIO**.

5.6 Análisis sobre Intertemporalidad

En términos de lo previsto por el IICA, **el criterio de** intertemporalidad Implica que las situaciones sobre las que desea actuar en el presente, cualquiera que sea su ámbito, deben estar articuladas a una visión de país, que necesariamente ha de ser de largo alcance. A partir de este concepto general sobre el criterio de intertemporalidad, se puede inferir que la estrategia “*Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental*” como parte integral del PND debería incorporar aspectos relevantes a la visión de país; sin embargo este asunto resulta de difícil evidencia. A pesar de que el espíritu del PND hace referencia a la integración regional no solo al interior de Colombia sino hacia la superación de las barreras limítrofes y se aborda la implementación del Plan “*Todos Somos PaZcífico*”, no hay una estrategia clara que

apunte al desarrollo de medidas de largo plazo, lo cual implica una percepción del desarrollo haciendo referencia al desarrollo rural de carácter inmediatista. Dado lo anterior, según la escala de valoración prevista en el apartado metodológico, el criterio asociado a la intertemporalidad se categoriza en un nivel **BAJO**.

5.7 Visión intergeneracional

Desde el criterio relacionado con la visión intergeneracional, el IICA ha planteado que este conlleva la idea de que el modelo de desarrollo no puede comprometer ni el bienestar ni el progreso de las generaciones futuras. En contraste, al realizar la evaluación alrededor del PND, de la estrategia en general para la región pacífico y de los apartes específicos relacionados con dicha temática, se puede concluir que el nivel de cohesión es **ALTO**. Esto con relación a la pertinencia en diferentes capítulos del PND alrededor del uso del criterio “Sostenibilidad” para hacer referencia al tratamiento holístico de la política pública. En ello se destaca, el **propósito de** “Fortalecer el proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación” y “Mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad” entre otros.

5.8 Visión multisectorial

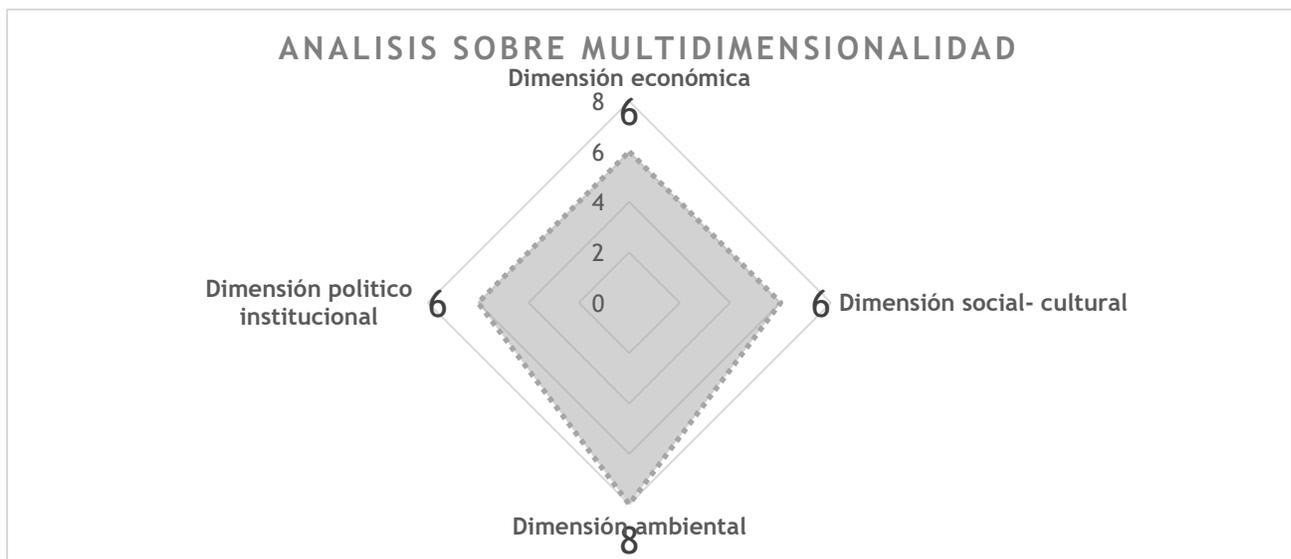
Desde el criterio de visión multisectorial, el IICA prevé la concepción de un modelo agrícola que incluye a los sectores no vinculados directamente a la producción primaria, los servicios ambientales y, en general, la función económica de las externalidades del territorio rural. Esta apreciación, en el proceso de contraste del PND no se ve reflejada en términos de orienta sus esfuerzos al desarrollo de la agricultura tradicional y expone de manera escasa mecanismos complementarios de desarrollo de la economía como es el caso de la industria turística como sector conexo a la actividad rural. Por ello, e al realizar la evaluación alrededor del PND, de la estrategia en general para la región

pacífico y de los apartes específicos relacionados con dicha temática, se puede concluir que el nivel de cohesión es **BAJO**.

5.9 Consolidación de resultados producto del análisis sobre el enfoque territorial

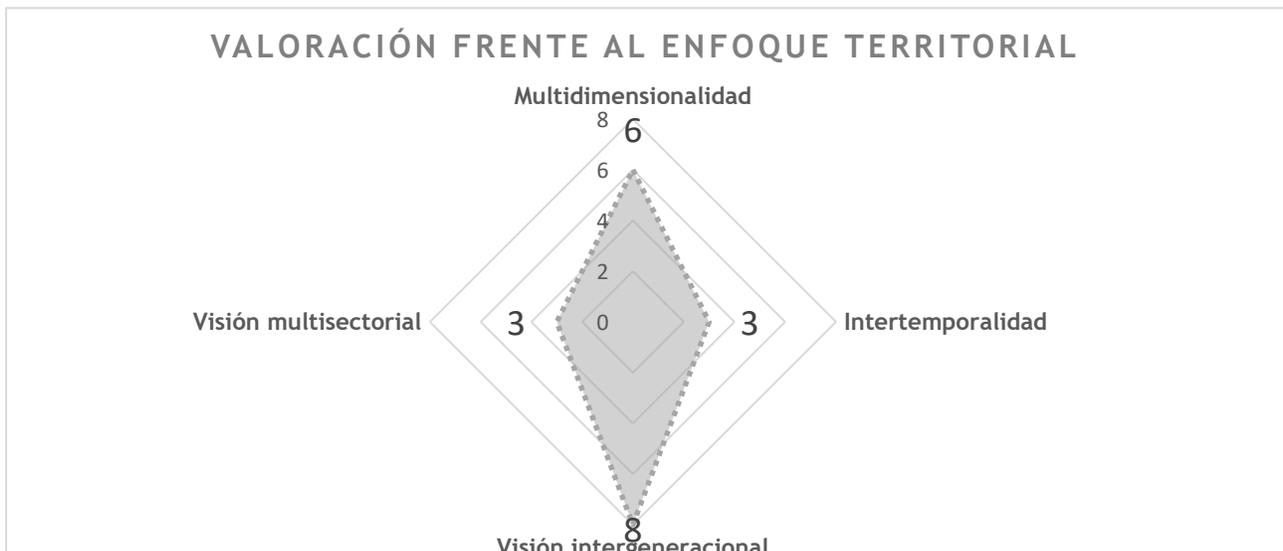
Con el ánimo de consolidar resultados frente al proceso de evaluación del PND 2014-2018 con énfasis en el diseño de la estrategia “*Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental*” se presentan los siguientes resultados; teniendo como base del análisis las cuatro categorías analíticas expuestas al inicio del trabajo.

Tabla 12 Consolidación de resultados referente al criterio de multidimensionalidad



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis del PND 2014-2018.

Tabla 13 Consolidación de resultados referente a la evaluación del enfoque territorial



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis del PND 2014-2018.

6. CONCLUSIONES

En retrospectiva, la concepción de los procesos de desarrollo territorial en el país ha cobrado relevancia en las últimas décadas. Sin embargo el nivel de cohesión de este propósito con el desarrollo rural no se evidencia con contundencia, esto se presenta como una desafío en procura de la articulación de la estrategia del Estado para atender una situación social que requiere de grandes esfuerzos en materia de coordinación interinstitucional para materializar los propósitos en las distintas regiones de Colombia y es especial en la Colombia rural. En dicho entorno, uno de los grandes desafíos en materia de desarrollo rural se centra en el fortalecimiento de las capacidades institucionales en el territorio nacional, donde los actores locales tengan presencia y participación en el desarrollo territorial; por ende la construcción de capital se convierte en una limitante que requiere ser atendida en el corto plazo para garantizar la gobernabilidad y el desmonte de estructuras criminales.

De igual forma, la arquitectura del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 cuenta con una evolución conceptual en términos de “Territorializar” la política pública. Sin embargo, la mirada de corto plazo, no favorece necesariamente la continuidad de la implementación del conjunto de políticas públicas para el desarrollo rural. Por ende, el

gran reto del gobierno nacional se encuentra, para el caso de la región pacífico en la posibilidad de fomentar un desarrollo rural integral que no solo procure el “Cierre de brechas” sino el tratamiento de una oportunidad de capitalizar nuevos escenarios de impulso de la vida rural, como lo son la agricultura y el turismo, solo dos casos de las posibilidades en el ámbito de desempeño. Así mismo, la construcción de capital social no se evidencia de manera específica, lo cual plantea un reto en procura de la participación de los diversos actores del territorio.

En esa dirección, desde el criterio de multidimensionalidad, resulta oportuno plantear que el PND 2014-2018 no aborda en su totalidad un nivel de integración entre dichas dimensiones. Para el caso de la dimensión económica y la dimensión político institucional, solo se plantean retos generales que ameritan un mayor desglose. Y en materia de intertemporalidad, tanto la estrategia *“Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental”* como la estructura en general del PND 2014-2018 para el caso del desarrollo rural no establecen una ruta clara frente al proceso de integración con la visión de largo plazo del país.

Por último, si bien existen avances conceptuales sobre la visión intergeneracional, resulta necesario contar con una ruta estratégica que asocie estas iniciativas a la priorización de recursos, lo cual garantice en efecto, la sostenibilidad en general y la garantía de disponibilidad de recursos para las generaciones futuras.

En síntesis, la hipótesis relacionada con la debilidad del componente teórico frente a la perspectiva del enfoque territorial en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en calidad de estrategia regional: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial, resulta positiva, lo cual dificulta el desarrollo económico con énfasis en lo rural para la región pacífico. En ello, es determinante abordar que el enfoque territorial para el desarrollo rural concebido en el marco de la estrategia *“Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental”* cumple parcialmente con las estimaciones conceptuales contrastadas a la luz de los postulados

del IICA, lo cual conlleva a pensar que no cuenta con una consistencia teórica clara en el diseño de la política pública.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CEPAL. (2003). *Capital social y reducción de la pobreza extrema en America y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
2. CEPAL. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile.
3. CNMH, DPS. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia: Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá.
4. Delgadillo, J. M., & Torres, F. T. (2010). *El desarrollo rural y la gestión del territorio*. Ciudad de México.
5. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz misión para la transformación del campo*. Bogotá.
6. Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá D.C.
7. Dustin Tahisin Gómez Rodríguez, E. M. (2015). *Política Agraria y Posconflicto en Colombia*. Bogotá.
8. Gómez Rodríguez, D. T., Barbosa Pérez, E. M., & Rojas Velasquez, W. E. (2015). Política agraria y posconflicto en Colombia. *Inclusión y desarrollo*, 74-82.
9. IICA. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José de Costa Rica.
10. Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la (des) re-centralización en Colombia: El análisis del intergubernamentalismo (RIG) desde la lectura institucional. *Revista CS: N° 8*, 211-244.
11. Martínez, J. E. (2014). *Enfoques del desarrollo rural para territorios en conflicto: El caso del sur del Tolima*. Ibagué: Universidad de Ibagué.
12. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe; Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). *desarrollo territorial rural analisis de experiencias en brasil, chile y mexico*. Santiago de Chile.
13. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO Oficina Regional de la FAO para America latina y el caribe. (2007). *Desarrollo*

territorial rural: Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México. Santiago de Chile.

14. Perez, E. M. (2003). *El desarrollo rural en América latina en M. Bendini et al.* La colmena. Buenos Aires.
15. Sepúlveda, S. (2001). *Desarrollo sostenible microregional: Métodos para planificación local.* San José, Costa Rica: IICA.
16. Universidad de los Andes. (2014). *Equidad y Movilidad social: Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana.* Bogotá.
17. Villanueva, L. F. (2013). *El estudio de las políticas públicas.* México D.F.: MAPorrúa.