

**PROGRAMAS REGIONALES DE DESARROLLO Y PAZ:
Casos de capital social y desarrollo institucional**

Coordinadores

Arturo García
Alfredo Sarmiento

Fundación Ideas Para la Paz – PNUD

Bogotá D.C., Agosto 6 de 2002

I. PRESENTACIÓN

El conflicto armado en Colombia, que se ha recrudecido en los últimos años, no sólo ha generado respuestas violentas sino también expresiones pacíficas, de contundente rechazo a los grupos armados ilegales. Estas manifestaciones, que comprenden marchas y actos de resistencia civil, indican el hastío y la vitalidad de la sociedad civil que busca aportar soluciones para la construcción de la paz. Estas respuestas trascienden la coyuntura actual del conflicto con perspectivas de mejorar las condiciones de vida, a mediano y largo plazo, de los habitantes afectados. Por eso, estas respuestas independientes en medio del conflicto, sin estar exentas de riesgo, son de vital importancia para la creación de condiciones de post-conflicto.

De estas expresiones pacíficas, se escogieron para documentar los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP), experiencias de desarrollo integral, poco conocidas a nivel nacional, a excepción del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPM), Premio Nacional de Paz 2001. Estos Programas son experiencias interesantes debido al rápido crecimiento que han tenido en medio del recrudecimiento del conflicto. Actualmente tienen presencia en más de 350 municipios de 23 departamentos del país. Estos Programas coinciden en partir de procesos de base y cuentan con la participación de los habitantes en la identificación y resolución de sus problemas. Condiciones que podrían llegar a ser claves para la consolidación de los procesos de descentralización del Estado y el acercamiento de éste a los pobladores. El aprendizaje colectivo ha sido posible gracias a la integración de 14 programas en una red nacional, REDPRODEPAZ¹.

¹ El proyecto de los programas regionales articulados en la Red tiene una meta social y económica en pro de un desarrollo humano integral: "Nuestra propuesta tiene una voluntad espiritual y social inquebrantable (...)Trabajamos por superar la exclusión y la violación de los derechos humanos y para asumir con determinación nuestros deberes ciudadanos. Pero, al mismo tiempo, nuestra propuesta se presenta como una alternativa técnicamente viable y sostenible (...). Estamos construyendo en cada región un plan de desarrollo humano integral y de paz con grandeza" (*Manifiesto Por una Colombia en Paz Construida desde las Comunidades Locales y desde las Regiones*. 11 marzo 2002).

La Fundación Ideas para la Paz (FIP), con la Consejería para la Política Social de la Presidencia de la República, buscan iniciar un proceso de documentación sistemática sobre los PRDP, particularmente de aquellos que han trabajado en la creación de capital social y en la consolidación de desarrollo institucional, con la contribución directa o indirecta del Gobierno Nacional.

Queremos agradecer a todos aquellos que de alguna u otra forma hicieron posible la realización de las investigaciones, a los pobladores, a los equipos de trabajo y a los directivos de los Programas. Así como a Manuel Salazar, Consejero Presidencial para la Política Social, y sus asesores, Luis Carlos Corral, Lucía Llénez. Igualmente a Carolina Turriago, quien desde el Departamento Nacional de Planeación viene trabajando en apoyo a los PRDP.

II. INTRODUCCIÓN

Colombia, desde hace casi cuatro décadas, vive una compleja situación de conflicto armado, que de manera creciente ha estado presente en diversas regiones del país. En algunas de estas zonas, la violencia ha cambiado profundamente la vida de los pobladores, alterando la actividad normal y el desarrollo productivo de las mismas. Sin embargo, es allí donde se manifiestan los casos más interesantes en donde los moradores de los sectores perjudicados han planteado alternativas para encontrar salidas viables y pacíficas al conflicto. Las propuestas han sido múltiples y variadas. Este trabajo analiza la implementación de estrategias integrales de desarrollo dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los habitantes, denominados Programas Regionales de Desarrollo y Paz. Estas iniciativas, que surgen a nivel local, pretenden hacer frente a la violencia, fortaleciendo la organización social y los procesos productivos de regiones afectadas por el conflicto armado.

Los PRDP si bien son recientes, tienen antecedentes en experiencias puntuales de tiempo atrás que, desde diferentes instancias, están siendo rescatadas y documentadas. Está el caso, por ejemplo, de iniciativas reseñadas por el Programa Nacional de Alianzas², o también proyectos que surgieron como una forma de hacer frente a la violencia, que se encuentran documentados en las distintas convocatorias del Premio Nacional de Paz³. La mayoría de estas experiencias, solamente son conocidas a nivel local, debido al trabajo con elementos específicos que no impacta el contexto socioeconómico amplio.

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz nacen como una nueva opción cuya importancia radica en cuatro aspectos fundamentales: primero, tienen una cobertura

²“El Programa Nacional de Alianzas es una iniciativa adelantada por la Fundación Corona, el Banco Mundial, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Fundación Interamericana, universidades y centros regionales de investigación. Su objetivo es identificar casos exitosos de alianza entre el sector público, el sector privado y organizaciones ciudadanas, aprender a partir de éstos, promover la adopción de las alianzas como una forma efectiva de intervención social y apoyar selectivamente algunas experiencias para su expansión, replica o consolidación. Las alianzas son nuevas formas de organización y cooperación entre entidades oficiales, privadas y organizaciones sociales que han surgido para dar respuesta a diferentes problemas que afrontan las comunidades”. (<http://www.fundacioncorona.org.co/Programaalanzas/principal.htm>).

geográfica relativamente extensa, donde se cobijan dinámicas amplias del conflicto, que van más allá de expresiones puntuales de la violencia; segundo, realizan un trabajo de tipo integral, con pretensiones de un impacto no sólo social y humanitario, sino también en términos económicos; tercero, en cierta forma pueden considerarse programas tipo “sombriilla”o articuladores, ya que en su interior suelen desarrollarse muchos de los programas como los de alianzas o los de convivencia, referidos anteriormente; y cuarto, se han multiplicado aceleradamente, al punto de tenerse hoy en día 14 programas en más de 360 municipios de 23 departamentos del país.

Este trabajo de documentación sobre los programas integrales surge como un interés, de la Consejería Presidencial para la Política Social por consignar y dar a conocer los casos regionales donde, con la colaboración directa o indirecta del Gobierno, se hayan presentado procesos de construcción de capital social y desarrollo institucional. No se trata de una evaluación de dichos programas, sino de la creación de una memoria analítica de experiencias regionales de desarrollo y paz en medio del conflicto. A continuación se documentan cuatro experiencias de desarrollo integral: el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), el Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño (PRODEPAZ), el Plan de Desarrollo Sostenible para la Sierra Nevada de Santa Marta (Fundación PROSIERRA), y la Corporación para el Desarrollo y Paz del Valle (VALLENPAZ). Estos proyectos fueron seleccionados para dar a conocer programas en diferentes estados de desarrollo, que nacieron motivados por diversas dinámicas, y que cuentan con el apoyo de entidades del Estado, como DNP, ISA, ISAGEN, ECOPETROL, el Fondo de Inversión para la Paz o entidades multilaterales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea, y el PNUD, entre otras. Tres de estas experiencias se trabajaron directamente y otra (PDPMM) se realizó con base en informes ya elaborados. Los artículos del presente libro son una síntesis de documentos extensos sobre las cuatro experiencias regionales, expuestos a los respectivos Programas, y que pueden ser consultados en la página web de la Fundación Ideas para la Paz, www.ideaspaz.org.

Para la realización del trabajo se conformó un equipo que contó con la participación de investigadores expertos en diversas áreas: Alfredo Sarmiento, director del Programa

³ Algunas de estas propuestas están reseñadas en: *Iniciativas Comunitarias de Paz en Colombia: semillas que abren el*

Nacional de Desarrollo Humano, se encargó de la estructuración del marco conceptual para el trabajo; Gabriel Turriago, Alberto Galán y Miguel Fadul estuvieron al frente de grupos de trabajo que se encargaron de documentar tres casos distintos. Para este propósito se realizaron visitas de campo y reuniones periódicas donde se compartieron experiencias y enriquecieron los respectivos informes. La labor de coordinación y edición del presente informe estuvo a cargo de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), bajo la dirección de Arturo García y la colaboración de María Rueda y Diana Alvarado. En la elaboración de los mapas trabajó Adelaida Fernández.

El presente documento está conformado por cuatro partes: la primera, que comprende la introducción y el marco histórico, presenta los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, las causas de su surgimiento, los principios que motivaron su surgimiento y las áreas temáticas que abarcan; la segunda, el marco teórico, analiza el trasfondo conceptual que inspira los Programas; la tercera, reseña de las cuatro experiencias, muestra el componente histórico de la región, el origen y el desarrollo del programa, así como los resultados alcanzados y los retos a futuro; y, la cuarta, presenta las conclusiones generales.

III. DESCRIPCIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS PRDP

Actualmente el país afronta una profunda crisis que abarca aspectos económicos, sociales y políticos, a la vez que se da un recrudecimiento del conflicto armado. Este estado de violencia afecta directamente el desarrollo de diferentes regiones del país y limita el bienestar de sus habitantes. La débil presencia estatal a nivel regional hace difícil garantizar, en todo el territorio, las condiciones de vida adecuadas para sus pobladores, la mediación en las disputas, la aplicación eficaz de la ley y el monopolio del uso de la fuerza. En este contexto se desarrollan dos propuestas articuladoras que pretenden dar respuesta activa al conflicto en las regiones afectadas. Estas se presentan de forma paralela y pueden nutrirse mutuamente: por una parte, está la negociación directa con los grupos insurgentes y, por otra, la creación de proyectos integrales por fuera de las instancias estatales, aunque con su apoyo en algunos niveles, con la participación de la sociedad civil, que invierten en capital social, humano y físico para restablecer las condiciones aptas para una vida digna.

A nivel regional, de tiempo atrás han existido diversas iniciativas de participación comunitaria con el objetivo de generar procesos de desarrollo. En zonas altamente afectadas por la violencia, estas organizaciones de base han sido articuladas e integradas por los programas de desarrollo y paz, instancias de segundo nivel, que buscan la reconstrucción del tejido social y, a la vez, la reactivación de las actividades productivas con miras a la convivencia pacífica y al desarrollo integral de la región. Se desarrollan en zonas del país en las que predominan los diversos grupos armados ilegales que se disputan el control del territorio, y donde es evidente la debilidad del Estado. Los Programas van más allá de la ayuda humanitaria, que se presta de manera inmediata y urgente a las víctimas: pretenden devolver la actividad de desarrollo normal a la zona. Se definen como “programas integrales de impacto regional de mediano y largo plazo, basados en el fortalecimiento de la organización social y el desarrollo productivo que se han focalizado en aquellas zonas del país donde los altos niveles de conflicto se encuentran ligados a la ausencia de alternativas de desarrollo, a la debilidad del Estado, a la extrema precariedad

del capital social, a la presencia de cultivos ilícitos y a la fragilidad ambiental, entre otros factores”⁴.

En la medida en que se agudiza el conflicto, adquieren importancia este tipo de propuestas que buscan generar impacto y bienestar en las regiones. A nivel nacional, el primer Programa que nace como respuesta a la lucha armada y se concibe como una opción de desarrollo es el PDPMM (1995). A partir de entonces, siguiendo el camino iniciado por este Programa, y aún sin haberlo validado totalmente, prolifera este tipo de experiencias integrales, desde el año 1999, es decir, en el momento en que la violencia se recrudeció en amplias zonas del territorio. Anteriormente existían programas, como CRIC (1971), SEPAS (1976) y PROSIERRA (1986), que no nacieron vinculados a los problemas del conflicto armado. Su creación obedeció a otra clase de intereses como preocupaciones de las comunidades indígenas, planes de pastoral social o temas ambientales. Posteriormente, en la medida que empiezan a padecer los enfrentamientos armados, los Programas preexistentes se replantearon e hicieron del tema de la violencia una prioridad. El aumento de este tipo de experiencias indica la necesidad urgente de llenar un vacío en lo que respecta al tratamiento del conflicto y sus efectos (véase cuadro No.1) Aunque los motivos de definición de las zonas de los Programas son diversos, tienden a coincidir con regiones geográficas naturales que agrupan a varios municipios.

Estos Programas buscan la integración y colaboración de la mayoría de los pobladores con el fin de fortalecer su capacidad de participación en la construcción de lo público. De esta manera, se afianza a las comunidades y se las hace menos vulnerables al conflicto. Además, se pretende también que este tipo de intervenciones estimulen y promuevan la presencia estatal y la consolidación de las instituciones. En este sentido, los Programas pueden convertirse en instrumentos del Estado que favorecen los esquemas de descentralización, sin que esto signifique la ausencia de contradicciones con las autoridades locales.

Para compartir experiencias y hacer frente de manera conjunta a la violencia, estos proyectos se agruparon en una Red (REDPRODEPAZ), que sirve como referencia para cada uno de los programas: “REDPRODEPAZ es una instancia de intercambio, información y construcción de enfoques, conocimientos, metodologías e instrumentos para

⁴ Turriago, Carolina. *Informe Final de Consultoría*. Bogotá: 2002. P. 10. (Documento sin publicar).

el desarrollo integral y la paz en la cual las entidades participantes se dedican a coordinar iniciativas, conjugar esfuerzos y gestionar recursos conjuntamente”⁵. La constitución de la Red contó con el apoyo de entidades como DNP, PNUD, ISA, y el Banco Mundial.

Los principios compartidos por los 14 Programas son: el respeto a la vida y la dignidad de la persona humana; el ejercicio de la democracia participativa, y el desarrollo humano integral, sostenible, equitativo y solidario⁶. La consigna general de la Red es “Primero la vida”, siguiendo el lema del PDPMM. La conservación de la vida y el mejoramiento de la calidad de ésta son prioridades de todos los Programas.

Seis son las áreas temáticas principales que abarcan los Programas: procesos productivos; manejo ambiental sostenible; fortalecimiento institucional y de organizaciones sociales; vida, justicia y paz; cultura y conocimiento; y educación, salud y vivienda. Los Programas trabajan bajo un esquema integral, cuyo propósito es mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. De esta manera, al trabajo humanitario se suma un trabajo de desarrollo. Esta labor se realiza con base en las organizaciones existentes y en las nuevas que se van creando, con preferencia por la población tradicionalmente excluida.

Cada Programa se encuentra en un estado diferente de desarrollo. Algunos tienen una larga trayectoria de trabajo, pero el tema del conflicto es de reciente integración; por eso presentan esquemas estructurados y sólidos de organización, pero se enfrentan a la complejidad del tema de la violencia. Otros se encuentran en proceso de ejecución. Y algunos aún están en proceso de formulación, dada su reciente constitución. Todos aún están por validarse como experiencias completas, en la meta común de dignificar la vida a través del fortalecimiento de las organizaciones de base y del capital social existente.

Actualmente existen Programas en las siguientes regiones: Magdalena Medio, Oriente y Suroeste Antioqueño, Piedemonte Llanero y Arauca, Norte de Santander, Provincia Guanentina y Veleña en Santander, Darién, Eje Cafetero, Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta, Valle del Cauca y Cauca. De esta manera, “los programas superan y revalúan los límites político-administrativos que tradicionalmente han condicionado la planificación del desarrollo en el país, y reconocen las coincidencias en

⁵ Red de Programas Regionales de Desarrollo y Paz, REDPRODEPAZ: Mayo, 2002.

⁶ Red de Programas Regionales de Desarrollo y Paz, PRODEPAZ: 2002.

materia de concepciones y aspiraciones sobre el desarrollo que comparten varios municipios y provincias, que traspasan límites departamentales”⁷.

En la conformación de los PRDP han participado diversos tipos de instituciones con intereses muy disímiles, algunas veces con posiciones en conflicto. En primera instancia, la iglesia católica tiene una presencia importante que busca a través de los Programas dar una respuesta al drama humanitario que genera el conflicto en las regiones. Por otro lado, se tienen empresas y/o Cámaras de Comercio para quienes su principal preocupación son los problemas asociados al desarrollo económico. Igualmente, en algunos programas resulta relevante la participación de las universidades que buscan aportar el conocimiento como forma de transformación de la realidad. Por último, se tiene la participación de ONG que en esencia aportan una capacidad organizativa de apoyo a la gestión de los programas (Véase Cuadro No.2)

Resulta de especial relevancia resaltar la muy escasa participación de las entidades de gobierno local. Se argumenta los impedimentos jurídicos que le significaría a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, su participación formal en la perspectiva de contratación, pero por otro lado no se puede desconocer un cierto nivel de conflicto con los municipios. En buena medida los PRDP surgen por las deficiencias de los gobiernos municipales. La forma de superar este enfrentamiento será vital para la evolución e impacto que lleguen a tener los programas.

⁷ Ibidem. Op. No. 1. P. 12.

Cuadro No.1
Cronología, cobertura y participantes en PRDP

Programa	Departamentos	Municipios	Fecha de creación	Junta Directiva
Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDMM)	Antioquia, Bolívar, Cesar y Santander	29	1995	CINEP y Diócesis de B/bermeja
Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño (PRODEPAZ)	Oriente Antioqueño, Nordeste y Magdalena Medio Antioqueño	28	1999	ISA, ISAGEN, Diócesis Sonsón Rionegro, PROANTIOQUIA, Diócesis de Barrancabermeja y CINEP
Corporación de Desarrollo para la Paz del Piedemonte Llano (CORDEPAZ)	Orinoquia	29	1999	Diócesis de Villavicencio, Cámara de Comercio de Villavicencio, CINEP, FENALCO, Diócesis de Granada, Vicariato Puerto Gaitán, Pastoral Social, Confederación Prooriente
Programa Nueva Sociedad de la Región Nororiental de Colombia (CONSORNOC)	Norte de Santander	40	1999	Arquidiócesis de Nueva Pamplona, Diócesis de Cúcuta, Diócesis de Ocaña, Diócesis de Tibú, Cámara de Comercio de Ocaña, Cámara de Comercio de Pamplona, Universidad Francisco de Paula Santander de Cúcuta, Universidad de Pamplona
Secretariado Diocesano de Pastoral Social (SEPAS)	Provincias del Sur de Santander: Provincia Comunera, Provincia Guanentina, Provincia de Vélez	40	1976	Diócesis de Socorro y San Gil, Coopcentral, Unisangil y El Común, Sepas, Edisocial, Audicoop, Comercio y una red de 100 cooperativas y organizaciones de base comunitarias
Programa Participativo de Desarrollo Humano Sostenible del Darién Caribe Colombiano	Urabá Chocoano	2	2001	No tiene conformada Junta Directiva
Programa Paz y Competitividad para el Eje Cafetero	Caldas	13	2001	Consejo Superior, Universidad Autónoma de Manizales
Centro Cristianos para Justicia, Paz y Acción No Violenta (JUSTAPAZ)	Bolívar, Caquetá, Cundinamarca, Meta y Sucre	15	1990	Iglesia Menonita de Colombia
Plan de Desarrollo Sostenible para la Sierra Nevada de Santa Marta (Fundación PROSIERRA NEVADA)	Cesar, Magdalena Guajira y Sierra Nevada de Santa Marta	18	1986	Ministerios de Medio Ambiente, Interior y Agricultura; Asosierra; 1 Representante de las Corporaciones Autónomas Regionales del Cesar, la Guajira y Magdalena; 1 Representante de las Gobernaciones del Cesar, la Guajira y Magdalena; 1 Representante de los Gremios (Cámara de Comercio); 1 Representante de las Universidades del Cesar, la Guajira, Magdalena y Nacional de Colombia; 1 Representante de la Junta Regional del Cesar; 1 Representante de la Junta Regional de la Guajira; 1 Representante de la Junta Regional del Magdalena; Organización Gonawindua Tayrona; Confederación Indígena Tayrona; Organización Yugumaiun Bunkwanarrwua Tayrona
Corporación para el Desarrollo y Paz del Valle (VALLENPAZ)	Zonas rurales de ladera y montaña de las cordilleras Central, Occidental y región pacífica de los depts. del Valle y norte del Cauca	40	2000	Universidad Javeriana, Universidad del Valle, Ingenio Central Castilla, Ingenio Río Paila, Sociedad de Agricultores y Ganaderos (SAG), Productora de Papeles PROPAL, Fundación FES, ProCívica
Programa de Desarrollo y Paz del Suroeste Antioqueño	Antioquia: Subregión del Suroeste y del Occidente	25	2000	Federación de Cafeteros, Comfenalco, FENALCO, El Colombiano y Trilladora Unión
Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	Cauca	26 municipios, 92 cabildos indígenas, 62 Resguardos Indígenas	1971	
Proyecto de Desarrollo y Paz en el Sur de Colombia	Cauca, Caquetá, Huila, Nariño, Putumayo y Tolima	22	2002	
Fundación El Alcaraván	Arauca/ N. Santan .	6	1989	Occidental de Colombia

Cuadro No.2
Áreas de trabajo de los PRDP

		Pdpmm	Prodepaz	Cordepaz	Consornod	Sepas	Darién	Eje Cafetero	Justa paz	Prosierra	Vallenpaz	S. Antioqueño	Cric	Sur Colombia	Alcaraván
Vida, Justicia y Paz	Recuperación psicosocial de víctimas de la violencia		xxx		xxx		xxx								
	Promoción de la no violencia activa														
	Creación de espacios para la prevención de la violencia, construcción de paz, convivencia y reconciliación	xxx		xxx		xxx		xxx	xxx	xxx					
	Formas alternativas de mediación, transformación positiva y resolución de conflictos				xxx										
Procesos Productivos	Seguridad alimentaria	xxx	xxx	xxx			xxx			xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
	Articulación de pequeños productores a cadenas productivas a través de alianzas	xxx	xxx	xxx	xxx			xxx			xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
	Mejoramiento integral de circuitos de comercialización regional para garantizar la seguridad alimentaria y dinamizar la economía local y regional		xxx		xxx						xxx				xxx
	Procesos de transformación tecnológica basados en la sistematización de mejores prácticas tradicionales, adaptación de tecnologías e investigación	xxx	xxx		xxx						xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
	Procesos productivos asociados a la conservación ambiental: ecoturismo, agricultura orgánica, etno-botánica y reciclaje			xxx		xxx		xxx		xxx	xxx			xxx	
	Generación de ingresos a través del empleo urbano		xxx	xxx	xxx		xxx								xxx
Manejo Ambiental Sostenible	Pactos sociales para el uso de recursos y la conservación de los ecosistemas			xxx	xxx			xxx		xxx			xxx	xxx	
	Saneamiento ambiental mediante la gestión participativa y la educación ambiental	xxx			xxx		xxx	xxx							xxx
	Recuperación y conservación de ecosistemas estratégicos y la biodiversidad														xxx
	Desarrollo de fuentes de energía alternativas y sostenibles						xxx								
Fortalecimiento Institucional y de Organizaciones Sociales	Construcción participativa de planes de desarrollo y planes de vida			xxx				xxx					xxx	xxx	xxx
	Fortalecimiento de la capacidad de organización, gestión y articulación a nivel social y comunitario	xxx	xxx		xxx			xxx		xxx		xxx	xxx	xxx	
	Formación de liderazgo para el desarrollo, la democracia y los derechos humanos		xxx		xxx			xxx					xxx	xxx	xxx
	Fortalecimiento institucional y de la capacidad de las entidades operadoras de los programas regionales		xxx	xxx	xxx			xxx		xxx					
Cultura y Conocimiento	Construcción de sistemas de información para la planeación y seguimiento a procesos de desarrollo		xxx				xxx	xxx							
	Reconstrucción de la identidad cultural y del sentido de pertenencia	xxx		xxx			xxx	xxx					xxx	xxx	
	Reconocimiento prospectivo de las dinámicas del desarrollo local y regional						xxx	xxx					xxx	xxx	
	Comunicación para el desarrollo y la paz	xxx	xxx							xxx		xxx	xxx	xxx	
	Fomento de uso creativo del tiempo libre						xxx								

IV. PLANTEAMIENTO DE LA DISCUSIÓN CONCEPTUAL

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz conjugan dos aspectos que hacen especialmente atractivo su análisis en la búsqueda de caminos para lograr un desarrollo humano integral en las actuales circunstancias de Colombia: pretenden lograr un desarrollo económico sostenible en comunidades empobrecidas y deben hacerlo dentro de un ambiente de confrontación armada.

En esta sección se busca hacer explícitas las preguntas conceptuales desde las cuales se analizaron sistemáticamente estas experiencias para identificar y profundizar en los factores y condiciones de éxito y en su posibilidad de replicación.

La forma tradicional de enfrentar el desarrollo se centra principalmente en la existencia de recursos naturales y físicos y su posible combinación con inversión financiera y capital humano, de manera que el potencial de los recursos naturales se convierta en verdadera fuente de riqueza. En muchos casos, sin embargo, se ha dado en Colombia y especialmente, en las zonas rurales, que un gran proyecto económicamente notable viene acompañado de empobrecimiento de la comunidad local y puede convertirse en un caldo de cultivo de conflictos sociales. En efecto, si no se contempla explícitamente una solución para la población local, las fuentes tradicionales de trabajo y riqueza son sustituidas por nuevas formas de actividad para las cuales las personas no están preparadas.

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz han sido un intento de encontrar una forma de volver incluyente socialmente el desarrollo económico regional de manera que se mitiguen los efectos indeseables ya producidos (atención humanitaria), se logre integrar las comunidades de base en un desarrollo sostenible (solución económica) y se logre construir convivencia social (búsqueda de paz).

El manejo de lo colectivo entendido como la creación de un espacio público, donde puedan convivir armónicamente grupos con diferentes ideologías y creencias es un elemento que, de manera creciente, se impone como necesario en la construcción de un desarrollo sostenible. Sin embargo, entenderlo y convertirlo en una forma práctica de actuación suele superar la visión y la forma corriente de actuación de una sola disciplina. Identificar su papel en el desarrollo para comprenderlo, de manera que pueda ser utilizado en programas posteriores, es la finalidad de las siguientes consideraciones.

Los análisis se hacen con la utilización de dos conceptos provenientes de diferentes disciplinas: el capital social, de origen sociológico y el de instituciones, de origen económico, que confluyen en el propósito de entender la importancia conceptual y práctica de la acción colectiva. Dada la naturaleza de los proyectos que se analizan y el propósito de encontrar lecciones para la definición y ejecución de actividades posteriores, se busca la convergencia de los dos conceptos en la práctica del desarrollo dentro de una interacción social armónica e incluyente.

1. La participación social

En la lucha contra la pobreza, la participación social en el diseño, planificación y ejecución de los Programas se ha reconocido como necesaria desde enfoques teóricos y prácticos. En muchas naciones, de las que Colombia no es una excepción, se pueden encontrar múltiples experiencias donde ONG, comunidades religiosas o grupos de universitarios han desarrollado programas con la convicción de que esta participación se convierta en una fuerza de transformación de las comunidades pobres. Algunas de estas experiencias no han logrado su cometido pero varias de ellas se reconocen como inicialmente exitosas y un número menor han logrado ser sostenibles. La documentación existente no permite, sin embargo, tener aún una conclusión definitiva sobre cuáles son las condiciones y factores que explican el resultado.

La participación social en la definición de los objetivos y prioridades, como resultado de un proceso de desarrollo, ha sido reconocida como necesaria, en el estado actual de la reflexión, especialmente desde los trabajos ya clásicos de Amartya Sen, “los individuos han de verse como individuos que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo. El papel del Estado y la sociedad (...) es ayudar no proporcionar algo ya acabado”⁸.

La manera en que se integra la participación como parte del proceso de desarrollo es algo que aún no tiene el mismo acuerdo. El análisis se ha hecho desde dos puntos de vista: uno surgido desde la sociología a el capital social, y otro desde la economía: el modelo institucional. Desde el primero, algunos creen que el llamado capital social podría ser un

⁸ Sen Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta: Bogotá. p. 75.

recurso de los pobres que compensaría de alguna manera la falta de capital físico y capital humano que caracteriza a las comunidades más deprimidas. Desde el segundo, la importancia radica en que se logre la definición de un marco colectivamente aceptado de reglas de conducta cuyo cumplimiento se garantice por imperativos formales o informales.

2. El capital social

El concepto de capital social fue utilizado inicialmente por Loury 1977⁹ como el conjunto de recursos inherente en las relaciones de familia en la organización comunitaria social que son útiles para el desarrollo cognitivo o social de un niño o una persona joven. El objetivo era superar la idea de que la acumulación humana se restringía a esfuerzos y resultados personales. Fue una reacción con la forma individualista con que la corriente predominante de la economía enfoca los problemas sociales.

Coleman retoma el término y lo desarrolla en varios trabajos considerándolo como una “herramienta conceptual” dentro del análisis de la acción racional que podría, dentro de contextos sociales particulares, servir para entender no sólo las acciones individuales sino la organización social¹⁰. Para él, el capital social es esa estructura social de recursos que se genera por relaciones interpersonales como un activo para un individuo. Un avance analítico es considerarlo no como involucrado en personas o cosas sino existiendo como una relación. Se define por su función que facilitan ciertas acciones de los individuos que están dentro de esta estructura y sirve para objetivos tan disímiles como aumentar el capital humano de una familia¹¹ o para iniciar la revolución de Corea del Norte¹².

Con la misma orientación, Bourdieu cuando trata las diferentes formas de capital, lo define como “el agregado de los recursos reales o potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de mutuo reconocimiento”¹³. Adicionalmente como lo reporta John Durston¹⁴ algunos autores

⁹ Tomado de Coleman *Social Capital. Foundations of Social Theory*. 1990. capítulo 12.

¹⁰ Coleman. “Social Capital in the Creation of Human Capital”. *American Journal of Sociology* 94, Supplement (1988). Norms of Social Capital in Economic Imperialism 1987. editado por G.Radnitzky and Bernshold. New York Parangon 133-55.

¹¹ Coleman James Social Capital in the Creation of Human Capital. En A.H.Halsey et al. *Education. Culture, economy, society*. Oxford 1997 p.80 - 95

¹² Coleman James. Social capital. *Foundations of Social Theory*. 1990. capítulo 12.

¹³ Bourdieu Pierre. *The forms of capital. Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press 1986. P. 241 – 258.

consideran diferentes componentes que van desde un “atributo individual de confianza, hasta la cooperación como fines compartidos, pasando por la reciprocidad como actitud esperada por efecto de una acción gratuita”.

En el análisis de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz se toma como una relación entre individuos, que puede ser funcional a un objetivo de desarrollo, independientemente de la base que la causó. En este sentido, se abandona la discusión de si se trata de una relación antigua basada en factores culturales de identificación antropológica, de una relación surgida de la respuesta a una situación coyuntural (ser desplazado) o creada por la búsqueda de un objetivo común (pertenecer a un proyecto económico).

Se supera la idea de que una comunidad pobre puede reemplazar la falta de capital físico o financiero por un mayor capital social existente como solidaridad entre los menos favorecidos. Como lo midió, para Colombia, el trabajo de María Mercedes Cuellar en la Encuesta Mundial de Valores de junio de 1997, los más ricos y los más educados participan más en asociaciones y confían más en los demás. De manera que el capital social, así considerado, es constitutivo de la riqueza o pobreza. El pobre tiene menos capital social y esta es una de las razones por la que es pobre y una de las medidas de su pobreza. Lo que se quiere saber es si la creación de capital es condición necesaria para tener éxito en los Programas de Desarrollo.

Se planteó como hipótesis la siguiente pregunta: ¿se requiere la preexistencia de una organización comunitaria? Las experiencias analizadas mostraron que no se trata de una condición necesaria para el inicio y fortalecimiento de un proyecto de desarrollo. Se requiere que se forme una asociación donde todos se sientan identificados como buscadores de una misma finalidad. No importa que haya existido una asociación previamente pero sí es necesario que exista una incluyente y colectivamente aceptada como vehículo para alcanzar un objetivo social, que en este caso es de desarrollo económico.

Otra precisión para el capital social, tomado como relaciones de personas funcionales a un desarrollo, es que no requiere para su existencia pasar un juicio ético, como lo afirma John Sudarski en su trabajo de barómetro de capital social. Igual que en el capital físico o el capital humano, su definición no depende de que sean utilizados con una

¹⁴ Social Capital- Part of the Problem, Part of the solution. Santiago de Chile ECLAC septiembre de 2001. P. 7

finalidad moralmente aceptable. La mayor capacidad lograda por la educación puede ser utilizada para hacer daño igual que el aumento de potencial creado por los equipos y herramientas. El que el capital físico, humano o social se utilice para fines perversos no les quita su calidad de capital. Lo único que garantiza el correcto uso del capital social es la vigilancia activa de sus miembros para impedir su apropiación individual¹⁵.

El surgimiento de la organización es capital cuando logra disminuir los costos de transacción. Hace más fácil el desarrollo y es un factor diferente del capital físico y al capital humano. Está en la misma línea del pensamiento de las grandes economistas clásicos que consideraron que independientemente de la motivación, la cooperación es un necesario e invaluable recurso económico.

3. La creación de marcos conceptuales

Dentro de las formas de capital social que define Coleman, dada la característica de proyecto de desarrollo en un marco de enfrentamiento armado, interesa analizar la funcionalidad del capital social en la definición de marcos colectivos de actuación. Estos marcos colectivos son un bien público por excelencia. Lograr la cooperación entre organizaciones en un marco colectivamente construido es el rasgo distintivo de la gestión pública, encargada de coordinar la formación de las instituciones entendidas como las reglas formales e informales de conducta socialmente construidas y aceptadas¹⁶.

En los análisis de la funcionalidad del capital social en la disminución de la pobreza se ha identificado, en la práctica, una senda de desarrollo. Esto se inicia con la identificación un rasgo común que los aglutina (bounding), y culmina con la conversión de la acción comunitaria en elemento de poder colectivo (empoderamiento) de grupos tradicionalmente excluidos de la participación en el poder político, que logra formarse por la construcción de redes de asociaciones, que amplían la base social de identificación, tanto en el número de grupos, con un propósito compartido (bridging)¹⁷.

¹⁵ La posibilidad de tener capital social perverso se afirmaba desde Adam Smith “cuando gente del mismo oficio se reúne... aún por razones de placer o diversión”, en muchas ocasiones termina con “una conspiración contra lo público” o “algún plan para subir los precios”. Cita aportada en el trabajo de María Mercedes Cuellar.

¹⁶ Una interesante discusión de este punto es el trabajo de Metcalfe. La Gestión pública: de la imitación a la innovación. En BID de burócratas a gerentes. Washington D.C. 1999 p.47 a 66.

¹⁷ Bounding el pegante, bridging la relación y empowermwnt el empoderamiento. Dourston O. Cit.

Analizar, en los PRDP, esta posible senda de formación y ampliación del capital social, permite identificar elementos útiles en la construcción de posibles caminos de entendimiento entre los grupos sociales de una comunidad dividida por los enfrentamientos armados. Con esta finalidad se buscó, en los Programas, la identificación de los actores comunitarios iniciales, sus intereses, sus recursos y sus motivaciones. Se hizo énfasis en el contexto organizacional e institucional en el que se gestaron dichos programas. Se formuló explícitamente la pregunta: ¿por qué un manejo colectivo y no una respuesta de mercado? complementada por la pregunta: ¿cuál fue el papel de las instituciones estatales locales?

La característica común del entorno de los PRDP, es que, ante un importante desarrollo económico, se sobrepasó la capacidad de regulación de las instituciones locales y la capacidad técnica y económica de los recursos del lugar. Se produjo entonces un empobrecimiento y desplazamiento de los pobladores originales de la zona. En este contexto y ante la debilidad del Estado las organizaciones se disputan la apropiación de la nueva riqueza. La nueva economía institucional provee un marco conceptual desde el cual se puede interpretar esta situación histórica.

4. Los espacios de oportunidad: economía institucional

Aunque aquí también confluyen varias disciplinas, es interesante notar que el desarrollo de la teoría de juegos ha permitido dar una interpretación mejor a la teoría de Smith de la mano invisible. La afirmación del autor de los “Sentimientos Morales” no era la existencia de una bondad implícita en el sistema de libre mercado que llevaría por sí solo a la búsqueda del bien común. Durante largo tiempo, se tomó así su afirmación de que la suma de los intereses individuales produciría el bien común. Se trata de afirmar que en un ámbito de negociación, es posible encontrar combinaciones donde aún desde, el incentivo más egoísta, la cooperación es un buen negocio, porque existen combinaciones como el comercio y los bienes públicos, donde todos los actores pueden ganar. La ganancia de uno no necesariamente es la pérdida del otro. En cambio, la no ganancia de uno es también pérdida para el otro.

En este contexto, las transacciones de cooperación se hacen posibles en un ambiente de confianza. Esta se basa en la posibilidad de saber con alto grado de probabilidad cuál va

a ser la reacción del otro. En la visión de capital social ésta se construye por transacciones exitosas repetidas que permiten conocer al individuo y a su entorno. Las personas confían porque conocen a los otros, su historia, su familia y sus vínculos. En palabras de Coleman, un individuo de la comunidad judía de Amsterdam que no honre una transacción valiosa de joyas, está condenado socialmente a ser un paria, pierde sus relaciones de negocios, sus relaciones familiares y todas sus posibilidades.

Cuando las transacciones no son frecuentes y las personas son desconocidas, es decir, en la mayor parte de las interrelaciones del comercio masivo nacional e internacional, no se pueden dar ni las transacciones frecuentes ni el conocimiento individual de la persona y su entorno. Allí surge la necesidad de la existencia de instituciones que como reglas de juego aceptadas, permiten a las personas, con alta probabilidad, conocer la reacción de su contraparte en la negociación y, de acuerdo con este conocimiento, ajustar su acción a la combinación más beneficiosa.

Según la nueva teoría institucional en la forma como North la desarrolla¹⁸, en cada sociedad existe un espacio de oportunidad por la combinación de tres elementos: las instituciones colectivamente aceptadas que son las reglas de juego, los actores económicos que son empresarios, trabajadores y las organizaciones, y, finalmente, la cantidad y calidad de los recursos que condicionan el desarrollo. Cualquier cambio notable en uno de estos tres factores produce una posibilidad de ampliar o de reducir el espacio de oportunidades.

En los proyectos analizados, el notable crecimiento de un recurso que desencadena un macro proceso de formación de riqueza, supera ampliamente los marcos institucionales. Los actores locales –Estado, organizaciones, empresas y trabajadores– son superados; unos cuantos salen voluntariamente y los más débiles se empobrecen y se sienten excluidos de la nueva riqueza. Al ser superadas las instituciones, los actores más fuertes buscan imponer sus reglas y se producen enfrentamientos que pueden llevar a confrontación armada.

5. La recomposición de los espacios de oportunidad por el cambio del marco institucional

¹⁸ North Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press 1996. C. 11.

Utilizando estos conceptos, se analizó la experiencia de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz. El desarrollo de la actividad de los Programas, va llevando a la necesidad de rehacer el espacio de oportunidad, porque el papel de los actores cambia y es necesario construir socialmente un nuevo marco colectivo de conducta.

La creación de formas nuevas de organización colectiva que van generando reglas formales e informales de comportamiento desata una dinámica que supera los objetivos iniciales de ayuda humanitaria y proyecto económico neutrales. Se está construyendo, en la práctica, una nueva institucionalidad, que se basa en el acuerdo colectivo. El elemento catalizador ha sido o un nivel de gobierno más allá de lo local que interviene o la iniciativa de ONG cuyo objetivo, inicialmente humanitario y luego de desarrollo económico, desemboca inevitablemente en la creación colectiva de marcos de comportamiento que tienen efecto sobre las organizaciones cívicas y puede desembocar en la formación de nuevos liderazgos.

Estos liderazgos compiten con las organizaciones tradicionales, especialmente en el caso de los recursos que se transfieren a los municipios y con los factores de poder político cuando los líderes intervienen en debates populares. Esto lleva a las organizaciones a su maduración. Se da un cambio de roles en los actores, el proceso es cada vez más dirigido por los líderes formados en el proceso y se hace necesario un apoyo más claro del nivel nacional del Estado pero con respeto de la autonomía. La mediación que ejercía la ONG como promotor y propiciador del cambio se debe convertir en un acompañamiento en los términos que ha planteado SEN¹⁹.

Hay una base de nueva legitimidad cuyo reto fundamental es superar el ambiente de confrontación con una estrategia consciente pero muy propia de cada región. Cuando se logra un empoderamiento de la comunidad local se requiere un lazo más estrecho con el gobierno nacional y del agente promotor pero dentro del respeto por la autonomía local. Los aspectos de desarrollo económico están incluidos y son una infraestructura necesaria. El acuerdo comunitario tiende a manifestarse en campos bien diversos como la asignación de los recursos públicos de su comunidad y la forma de manejo de los conflictos locales.

En este campo, como en los demás, el reto del Gobierno es crear marcos nacionales que consulten el interés colectivo de toda la República pero con la posibilidad de que se den

¹⁹ Repite cita de SEN Nota 8

especificidades regionales que garanticen las características propias de los conflictos regionales.²⁰

Como concepción y como práctica, la promoción y creación del capital social se inicia en los Proyectos Regionales de Desarrollo y Paz, por la necesidad más sentida por la comunidad, que es la atención humanitaria. Ésta para ser sustentable se convierte en proyectos de desarrollo económico que, por el manejo colectivo en la definición de prioridades y de recursos, tiene un alto potencial de convertirse en la base de una forma incluyente de definición de marcos institucionales que da inicios a una nueva legitimidad.

Este es el punto de unión de la concepción sociológica de capital social, fundado en la confianza y la interacción entre personas, y la concepción económica donde la participación de los actores, dados unos recursos, define los marcos institucionales de normas de conducta.

²⁰ Sobre este particular resulta muy pertinente referir a la discusión ante Kenneth Arrow y Amartya Sen sobre la formación de marcos colectivos de acción. En “Individual preference as the basis of Social Choice” en social choice Re-examined. Volumen 1 (Pag. 15 a 33)

V. PROGRAMA DESARROLLO Y PAZ DEL MAGDALENA MEDIO²¹ (PDPMM)

1. Historia Regional

La región del Magdalena Medio se encuentra en el corazón del país, entre las cordilleras oriental y central. Desde el inicio de su historia, se constituyó en un lugar de paso y en una ruta obligatoria de viaje. El río Magdalena se convirtió en la ruta principal de la colonización y, por lo tanto, en un camino de singular importancia para todo el territorio nacional. Pero las adversas condiciones climáticas y el carácter hostil de los indígenas ahuyentaron cualquier posibilidad de asentamiento permanente. Los viajeros se detenían sólo para descansar y recobrar fuerzas. La región paulatinamente se vio cruzada por diversos caminos, necesarios para el transporte y el comercio de las mercancías, configurándose así como un lugar de tránsito.

Sin embargo, algunas personas empezaron a asentarse en la región, atraídas por la abundante riqueza de sus recursos naturales. El descubrimiento de oro, en la parte sur del departamento de Bolívar, atrajo a muchos y permitió la fundación del primer poblado de la zona, San Antonio de Toro en 1537, actual municipio de Simiti²². Desde entonces, la región se caracterizó por contar con una economía extractiva y de enclave, que aunque generó riqueza, no logró un impacto efectivo en la zona. Durante los últimos 120 años, las cinco actividades productivas extractivas de mayor importancia han sido el oro, la quina, el petróleo, la madera y la ganadería extensiva. Todas ellas han tenido como elemento común la apropiación y uso de los recursos naturales. En esta medida, la existencia de importantes riquezas, no implicó necesariamente la generación de valor agregado. Como consecuencia, se creó inequidad en los procesos productivos y en la distribución, la mayoría de los pobladores quedaron excluidos del bienestar propio de la riqueza y el medio ambiente se

²¹ Este Capítulo se hizo tomando como base los documentos: Construcción de lo Público desde lo local (*Estudio del caso para el Magdalena Medio*) Bogotá: junio 2000, y Notas de un Viaje (*La aventura del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, vista desde algunas de sus iniciativas productivas*) Bogotá: noviembre 2000.

²² *Construcción de lo Público desde lo Local (Estudio del caso para el Magdalena Medio)*, Bogotá: junio 2000, p.23.

vio seriamente afectado ante la tala indiscriminada de bosques y la contaminación de las aguas.

Surgió entonces una profunda contradicción entre la riqueza de la región y la pobreza de sus habitantes, que se agudizó con las migraciones poblacionales de inicios del siglo XX. La región del Magdalena Medio se convirtió en el refugio de migrantes liberales radicales, quienes llegaron tras su derrota de la “Guerra de los mil días” (1899-1902). Estos hombres, animados por el pensamiento liberal radical, veían en la libertad casi absoluta su mayor anhelo. Creían profundamente en la iniciativa privada, lo que dificultó posteriormente la construcción de proyectos colectivos. Se configuró así la población del Magdalena Medio: gente liberal y combativa, de ánimo aguerrido y libertario, heredado de sus antepasados indígenas y fortalecido por el espíritu radical de los nuevos colonos.

Las oleadas colonizadoras desestabilizaron la zona, que no estuvo preparada para satisfacer las necesidades básicas de todos sus pobladores. La inequidad y la pobreza, acompañadas por un espíritu liberal, fueron las causas de las primeras protestas sociales. La primera de ellas estalló en 1924 en Barrancabermeja, confirmando la debilidad de la presencia del Estado en la zona, que no dio respuestas adecuadas a la mediación de conflictos y a la búsqueda del bienestar para el conjunto de la población. Desde entonces, la región se fue configurando como un territorio de profundos conflictos económicos, sociales y políticos que, ante la ausencia de espacios de concertación y diálogo, encontraron en la vía armada una aparente salida. A partir de la década del 60 surgieron el movimiento guerrillero del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el grupo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En los años setenta aparecieron el movimiento M-19 y el Ejército Popular de Liberación (EPL), y en la década de los ochenta hicieron presencia los narcotraficantes. Los años noventa han visto el surgimiento de paramilitares en la Región.

La colonización del Magdalena Medio, la apropiación desmedida de los recursos naturales por parte de unos pocos, el predominio de una ideología liberal que obstaculizó la consolidación de un pensamiento colectivo, y la debilidad del Estado, hicieron de la región una zona de profundas contradicciones, que propiciaron dinámicas de violencia. Estas dinámicas de luchas señalan la incapacidad de mediar y resolver los enfrentamientos por una vía no armada por parte del Estado. La respuesta a las protestas ha sido, en la mayoría

de los casos, la represión. Se ha brindado una solución inmediata y violenta a los conflictos, sin crear acuerdos y pactos a largo plazo.

2. Origen del Programa

En este contexto de pobreza, inequidad y conflicto armado nació el *Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio* (PDPMM). A mediados del año 1994, una petición por parte de la Pastoral Social y la Diócesis de Barrancabermeja llegó al Comité de Derechos Humanos de ECOPETROL y al Sindicato de la empresa, con el fin de buscar la forma de “superar las causas culturales y económicas, la precariedad de la presencia estatal y los problemas sociales que originan la violencia en la región”²³. Paralelamente, al interior de la petrolera, se presentó una discusión, más allá de las negociaciones laborales, que planteó los graves problemas de violencia de la región ante los cuales no podían permanecer indiferentes. Para atender ambas inquietudes y solicitudes, el Comité decidió convocar a dos organizaciones a nivel nacional: la Sociedad Económica de Amigos del País (SEAP) y el Centro de Investigación para la Educación Popular (CINEP). Durante seis meses, representantes de las cuatro entidades (ECOPETROL, USO²⁴, SEAP y CINEP) trabajaron en la elaboración de un diagnóstico para la zona.

Desde esta primera fase, se buscó explicar por qué en una zona tan rica del país donde se amaba la vida, la población era mayoritariamente pobre y los índices de violencia eran bastante elevados. Se trazó como objetivo primordial dignificar la vida en el Magdalena Medio. Para este fin, se pensó en un proceso que se construyera con todos los habitantes de la región, que creyeran en la capacidad de transformación de dinámicas económicas contraproducentes y perversas, y que permitiera una convivencia sin exclusiones, sin violencia y sin pobreza. Con estos objetivos en mira, nació el PDPMM²⁵ con base en dos pilares de acción: el fomento de procesos de organización y participación de la comunidad, y la puesta en marcha de procesos productivos en la región. La primera etapa de Diagnóstico Propositivo contó con la colaboración de economistas, politólogos y comunicadores sociales, quienes integraron unidades de trabajo y de análisis sobre temas

²³ De Roux, Francisco. *Documento Central de Diagnóstico. Conclusiones y Recomendaciones*. PDPMM. Bogotá: 1996.

²⁴ Unión Sindical Obrera.

particulares de la región. También se tuvo el apoyo de la Pastoral Social de Barrancabermeja, la cual coordinó la participación de los pobladores en talleres y seminarios que se llevaron a cabo a nivel municipal, subregional y regional. Fue así como el Programa entró en la zona en medio del conflicto, sin ofrecer ningún tipo de aporte ni ganancia económica, sino creando espacios de encuentro y de diálogo entre sus habitantes. El Programa se fijó como propósito acompañar a los pobladores en su proceso de identificación de los problemas y necesidades, propiciando espacios de expresión, prácticamente inexistentes en la región.

La participación de la Iglesia y la Pastoral Social fue clave para la consolidación de la experiencia. Por una parte, garantizó la entrada pacífica del Programa, permitiendo trabajar a un riesgo “relativamente” bajo, y, por otra, facilitó la participación de los pobladores en el proyecto. De hecho, fue la base para la implementación del Programa. Posibilitó el acceso rápido a la región por dos razones: primero, la diócesis de Barrancabermeja contaba con una red sólida en todos los municipios de la región, y, segundo, los jesuitas realizaban una labor social importante como la atención a refugiados. Este trabajo con la comunidad coincidió con los intereses del Programa, y éste aprovechó la Red de Pastoral Social para entrar en contacto directo tanto con los pobladores como con el personal de la Red, que tenía trayectoria, experiencia y era ampliamente reconocido en la zona.

Los habitantes que participaron en la primera fase constituyeron posteriormente los núcleos de pobladores, espacios más reducidos donde se organizaron los pobladores para pensar, discutir y crear propuestas de desarrollo. Se inició entonces la segunda etapa del Programa²⁶, que consistió en un proceso de aprendizaje y de organización, durante el cual los núcleos concentraron sus esfuerzos en articular iniciativas²⁷ que pudieran configurarse

²⁵ El PDPMM surgió oficialmente el 8 de febrero de 1995, cuando la Junta Directiva de Ecopetrol aprobó la financiación de la primera etapa del Programa: La de Diagnóstico Propositivo.

²⁶ Esta etapa fue financiada gracias a un préstamo de aprendizaje e innovación (PAI) por cinco millones de dólares del Banco Mundial y con una contrapartida nacional que aportó ECOPEPETROL.

²⁷ Se trató de iniciativas “paso a paso”, es decir, de propuestas de corta duración con resultados concretos y con miras a convertirse en proyectos. Este tipo de actividad a partir de iniciativas fue muy valioso pues buscó trabajar con personas de escasos recursos, tradicionalmente excluidas. Se trataba de pobladores entusiasmados y laboriosos pero que difícilmente podían crear proyectos. Fue así como se implementó el concepto de iniciativas que permitió desarrollar un proceso de inclusión en las poblaciones más débiles. Se generó una dinámica favorable con resultados a corto plazo, lo cual posibilitó la maduración y consolidación de las organizaciones. De este modo, el Programa se acercó a los pobladores y los dotó de las herramientas necesarias para la futura realización de grandes proyectos, evitando así generar un impacto perverso y contraproducente, que podría acentuar las exclusiones.

en una propuesta de desarrollo, con la cual se lograra un impacto a nivel municipal no sólo económico, sino también educativo, cultural, ambiental, de sanidad y similares. El Programa buscó la creación de nuevas organizaciones de base y la consolidación de las existentes. Algunas de estas se habían constituido más como una forma de subsistencia en medio del conflicto que motivadas por una dinámica productiva. El Programa actuó así como filtro de las asociaciones establecidas, al lograr identificar a grado cabal aquellas que surgieron motivadas sólo por la captación de recursos.

La constitución de los núcleos permitió la consolidación de un tejido social que tenía como base el municipio. A nivel regional, los núcleos estaban unidos a la Red de Pobladores, desde los cuales las comunidades aspiraban a incidir en las decisiones del Magdalena Medio en calidad de región. Cada núcleo formuló una propuesta municipal y en la segunda fase se trabajaron noventa iniciativas en toda la zona.

Actualmente se encuentra en proceso la tercera etapa del Programa, la de Ejecución de Proyectos que se prevé hasta el año 2006. Durante esta etapa se pretenden afianzar los aprendizajes colectivos de la etapa anterior y asegurar la solidez del proceso en la región.

3. Definición de la zona

Para poder trabajar en la zona, el PDPMM tuvo que definir y limitar la región del Magdalena Medio. Para este propósito, el Programa identificó una serie de criterios compartidos por diversos municipios, y logró establecer un área de aproximadamente 30.000 kilómetros cuadrados, conformada por 29 municipios de cuatro departamentos: Antioquia, Bolívar, Cesar y Santander²⁸. Se conformó así la unidad territorial, con una población de 810.724 habitantes, el equivalente al 2% de la población colombiana. Los municipios son predominantemente rurales y existen dos centros urbanos: Barrancabermeja y Aguachica, con una población de 210 mil y 82 mil habitantes, respectivamente. La región, por motivos de trabajo y para lograr un mayor acercamiento con los pobladores, fue dividida en 8 subregiones: Magdalena Medio Antioqueño, Provincia de Vélez, Yocansi,

²⁸ Los criterios de selección fueron los siguientes: la explotación petrolera; formas de doblamiento semejantes por “migraciones de aluvión”; precaria presencia estatal y departamental; altos índices de pobreza; formas similares de violencia y luchas armadas; y, mundo cultural compartido.

Provincia de Mares Norte, Provincia de Yariguíes, Sur de Bolívar, Sur del Cesar y Barrancabermeja.

4. Resultados y Retos

Con la implementación del Programa, se dio un primer paso hacia la construcción de lo público con una mayor cobertura y alcance en toda la región. Varios fueron los logros:

- La creación de espacios de diálogo y participación que permitieron a los pobladores manifestar sus problemas y necesidades, y proponer soluciones de desarrollo. Se pensó no sólo en función del aumento de ingresos, sino también en términos de bienestar social. Esto implicó la formulación de iniciativas en los sectores de los servicios públicos, educación, salud y medio ambiente, entre otros.
- La superación, no sin dificultad, de la barrera de las iniciativas privadas en pro de un trabajo en equipo que tuvo como meta el bienestar colectivo.
- La configuración de un tejido social a partir de los núcleos municipales, articulados en la Red de Pobladores, desde los cuales se propusieron noventa iniciativas de desarrollo.
- La puesta en marcha del proceso de empoderamiento, a través del cual los habitantes se constituyeron en sujetos sociales, ciudadanos activos y responsables.
- La capacitación para trabajar en medio del conflicto y para crear propuestas de desarrollo a pesar de la violencia en la región.

Los retos a futuro son muy grandes e implican una exigencia aún mayor para el PDPMM:

- Lograr un impacto real y efectivo a nivel de participación, desarrollo económico y bienestar, en la región del Magdalena Medio con miras a una convivencia digna y pacífica.
- Llegar a un acercamiento con las instituciones municipales y regionales.
- Adecuar e ir ajustando la estructura organizativa del Programa y las experiencias de cada etapa en el proceso.

VI. PROGRAMA DE DESARROLLO PARA LA PAZ DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO (PRODEPAZ)

1. Historia Regional

La región del Oriente Antioqueño es una región cuya vocación agropecuaria y minera, conformada a partir de procesos fundacionales y de colonización desde el siglo XVI, configuró una fuerte estructura de asentamientos campesinos que gracias a las riquezas naturales, a su variedad de climas y de suelos le permitió convertirse en un importante centro de abastecimiento para Medellín y otras regiones del país. Esta configuración regional, cuya importancia parte de los municipios de Rionegro y Marinilla, produjo un “modelo de antioqueñidad” caracterizado por una fuerte cohesión social y familiar, su ética laboral, sus creencias religiosas y un modelo político de fuerte arraigo conservador²⁹.

Durante la década de los años sesenta, la región del Oriente Antioqueño comenzó a enfrentar un importante proceso de transformación en la estructura de su “modelo de antioqueñidad”, hacia un proceso de apertura regional con profundas repercusiones de orden cultural, económico, social y político. Esta transformación del Oriente se puede identificar con tres procesos regionales de desarrollo. Primero, el establecimiento de un parque industrial en la región del Oriente Cercano. Segundo, la construcción de los megaproyectos hidroeléctricos, la construcción de los embalses de San Lorenzo, Las Playas y El Peñol, y de las represas de Jaguas y Calderas. Tercero, el desarrollo de una importante red vial y de comunicaciones conformada por la construcción de la autopista Medellín – Bogotá, el aeropuerto internacional José María Córdova y una red vial de interconexión subregional.

Este proceso de apertura y transformación regional tocó las bases del ordenamiento social y territorial de la región, generando nuevos escenarios de organización en torno a reivindicaciones de la población que, producto del impacto causado por los proyectos mencionados, se vio afectada en sus condiciones de vida. La expresión más significativa de

²⁹ Uribe, María Teresa. *Desplazamiento Forzado en Antioquia. 1985-1998.*, Medellín: Secretariado Nacional de Pastoral Social-Universidad de Antioquia-Instituto de Estudios Políticos, 2001.p.9.

la organización y movilización social la constituyó el Movimiento Cívico del Oriente Antioqueño, a través del cual se buscó canalizar un conjunto de necesidades y demandas sociales, así como establecer puentes de negociación de las mismas con el Estado y las empresas involucradas. Durante las décadas del 70 y 80 las situaciones más significativas para la población giraron en torno a los problemas de tierras, reasentamientos humanos y tarifas de servicios públicos³⁰. A su vez, la ausencia de respuestas a esta situación por parte del Estado Nacional más allá de las respuestas represivas y la incapacidad de las administraciones locales frente a la dimensión de los problemas, permitieron que la región respondiera con fuertes movilizaciones sociales –tres paros cívicos regionales entre 1981 y 1984–, así como con acciones armadas a través de las organizaciones guerrilleras del ELN y las FARC asentadas en la región.

El debilitamiento del movimiento cívico, producto de la aplicación de políticas de seguridad nacional como el Estatuto de Seguridad, la violencia y persecución contra los dirigentes cívicos y la “guerra sucia”³¹, dio pie para que las organizaciones guerrilleras fueran progresivamente tomando el control del conflicto regional, hasta convertirse en una de las regiones más violentas del país. A la presencia guerrillera se sumará la aparición del paramilitarismo, proveniente del Magdalena Medio Antioqueño y de Urabá, y con ello el desplazamiento forzoso de poblaciones de las subregiones de Páramos, Embalses y Porce-Nus, a partir de la década de los noventa. Momento en el cual la región se vio también involucrada en la guerra contra Cartel de Medellín.

Frente a esta situación, en 1994, la Iglesia, en cabeza del Obispo de la Diócesis de Sonsón-Rionegro, tomó la iniciativa y adelantó una amplia convocatoria a los gremios y, en general, a las fuerzas vivas del Oriente para hacerle frente a la situación. La Iglesia, gracias a sus labores adelantadas hacia la población durante tres décadas de conflicto, logró dar inicio a la construcción de una alianza sobre la cual se diseñó un programa regional de desarrollo para la paz.

³⁰ Este tiene su punto de partida en el no pago de las tarifas de energía. A raíz del aumento de las tarifas en cumplimiento a los lineamientos trazados por el Banco Mundial para el otorgamiento de créditos para la construcción de los megaproyectos.

³¹ Ruiz, Carlos. *Un Pueblo en Lucha: El Oriente Antioqueño Primer y Segundo Paros Cívicos*. Bogotá.: 1982. P.52.

2. Origen del Programa

2.1 Primera etapa: Génesis.

En octubre de 1998, convocados por el Obispo de la Diócesis de Sonsón-Rionegro, los gerentes de las EPPM, ISA, Isagen y el Comité Empresarial del Oriente, COE, se reunieron con el propósito de pensar en una propuesta de desarrollo que fuera arrojando frutos de paz para el Oriente Antioqueño. Resultado de este encuentro, se creó un Comité Interinstitucional para analizar y evaluar la viabilidad de la misma.

Para tal efecto, en noviembre, ISA e Isagen, promovieron la visita del padre Francisco de Roux, Director Ejecutivo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), con el fin de compartir la experiencia del Programa con las empresas del sector. Debido al interés que suscitó su presentación, se programó una reunión con el objetivo de analizar la posibilidad de extender la cobertura del PDPMM al Oriente Antioqueño. Esta se celebró el 11 de noviembre y contó con la participación del Gerente para Oriente de la Gobernación, el Director del Plan Estratégico de Antioquia, el Proyecto Convergencia & Desarrollo y Proantioquia. De esta reunión se concluyó la conformación de un grupo impulsor integrado por ISA, Isagen y la Pastoral Social de la Diócesis de Sonsón-Rionegro, con el compromiso de adelantar una visita de campo al PDPMM. Así mismo, se acordó hacer extensiva la invitación a las Empresas Públicas de Medellín. Entre el 23 y 27 de febrero de 1999 se adelantó la visita de campo al PDPMM con el fin de observar y analizar su funcionamiento para precisar aspectos metodológicos, financieros y organizativos que sirvieran como base al futuro Programa para Oriente.

2.2 Segunda Etapa: La Alianza.

En agosto del mismo año, el Comité Interinstitucional presentó un documento con los lineamientos del programa y el 13 de noviembre, mediante escritura pública y figurando como socios la Corporación Vida Justicia y Paz del Oriente Antioqueño, la Diócesis de Barrancabermeja, el Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP–, Proantioquia, ISA, e Isagen, se creó el Programa de Desarrollo para la Paz –Prodepaz–, con una vida útil de 10 años, tiempo en el cual se disolverá o pasará a otra figura, en tanto se busca construir

un proceso social autónomo al cual habrá de contribuir el Programa. A través de esta alianza, las entidades que constituyeron Prodepaz definieron como objetivo general del Programa adelantar un proceso de desarrollo humano integral y sostenible que permita dignificar la vida, desarrollar actividades productivas y abrir espacios para construir la paz. Para tal efecto, Prodepaz definió una estrategia que debería contener un programa de comunicación pedagógica; un diagnóstico regional; la construcción de tejido social, promoviendo la concertación para la formulación, presentación y evaluación de proyectos; y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las administraciones públicas y las comunidades organizadas, con el fin de impulsar y acompañar sus iniciativas y buscar la estructuración de propuestas municipales integrales en perspectiva regional.

2.3 Tercera Etapa: El Inicio del Trabajo Regional.

El documento elaborado por el Comité Interinstitucional, –convertido en adelante por la Junta Directiva del Programa en Comité Técnico de Apoyo–, especificaba que los recursos aportados por las instituciones miembros de PRODEPAZ estarían destinados a la ejecución de proyectos, estudios e iniciativas que, validando una visión previa municipal o regional por parte de las comunidades, les permitiera adquirir las competencias para gestionar la financiación y ejecución de proyectos rentables que garantizaran su sostenibilidad en el largo plazo. Para tal efecto, se acordó delimitar las acciones del Programa, en esta fase, “como apoyo al trabajo que viene realizando la Fundación Pastoral Social de la Diócesis Sonsón-Rionegro, para posteriormente extenderse o contraerse a otras áreas”³². Para dirigir este proceso, la Junta Directiva aprobó la contratación de un coordinador regional cuya responsabilidad es su ejecución. Esta coordinación tuvo vigencia hasta el 28 de enero de 2000 una vez evaluada su gestión por parte del Comité Técnico de Apoyo y la Junta Directiva. La nueva coordinación regional reinició labores, sobre la base de un plan de trabajo concertado, en el segundo semestre del mismo año.

2.4 Recursos y Marco Estratégico: El F.I.A.

Entre 1999 y 2002 los socios de Prodepaz han aportado 2.500 millones y se han conseguido recursos de cofinanciación por un valor de 2.286 millones, para un total de ejecución del

³² Ibidem. Op. No. 28. P.4.

período de 4.786 millones. Los recursos de 1999 y parte de los del 2000 fueron orientados a la ejecución de los Proyecto Productivos de Transición durante el año 2001.

La estrategia de intervención e implementación del Programa descansa en tres tipos de acciones: 1). Formar para Actuar, que apunta a la construcción de tres sistemas: uno de planeación regional; otro de planeación zonal y; uno último de comunicación y pedagogía. 2). Instrumentalizar para Actuar, que debe arrojar como productos la construcción de un sistema de información para la paz, así como una bitácora sobre información y mapas históricos de la región. 3). Actuar para Mejorar, que debe producir un sistema de maduración y ejecución de las iniciativas comunitarias, dentro de las cuales se contempla la creación del portafolio de proyectos de inversión social, de proyectos productivos y un plan de acción interinstitucional para la operación y ejecución de proyectos.

3. Definición de la zona

La región del Oriente Antioqueño está localizada entre el Valle de Aburrá y las llanuras del Río Magdalena, en la dirección Oeste – Este y entre la división de aguas de los ríos Nus y Nare y el límite del departamento de Caldas, en dirección Norte – Sur. La integran 23 municipios en un área de 8.094 kilómetros cuadrados, en donde habitan aproximadamente 700.000 personas.

Después de Medellín, el municipio de Rionegro es el segundo en importancia del departamento. A partir de este último, se define la subregión del Oriente Cercano, conformada por 14 municipios circunvecinos. Rionegro es la cabecera municipal de mayor tamaño poblacional, seguido en su orden por La Ceja, Sonsón, El Carmen de Viboral y Santuario. Los municipios de San Carlos, San Rafael, Guarne, Abejorral y Granada, les siguen en su orden. El resto de cabeceras no superan los 6.000 habitantes³³.

³³ La región igualmente se puede dividir en cinco sub regiones: Altiplano, Bósques, Embalses, Páramo, y Porce-Nus

4. Resultados y retos.

A través de los procesos de construcción participativa del Sistema de Información para la Paz, SIRPAZ, así como de los Planes Zonales, el Programa ha logrado la organización y conformación de una estructura de participación comunitaria, cuya base son las Juntas de los Núcleos Zonales. Sobre estas y los Consejos Territoriales de Planeación, se constituyeron las Redes que apuntan a la conformación de la Red Regional. Se conformaron 230 Juntas Zonales; 28 Juntas Municipales; 5 Juntas subregionales y una Junta Regional, para lo cual se ha capacitado un total 8.500 personas en 240 talleres para el Sirpaz, 930 talleres para Planes Zonales, y 50 talleres para el Sistema de Iniciativas Comunitarias.

Por otra parte, a través de Prodepaz se llevaron a cabo 20 proyectos productivos de transición, en el período 2000-2001. Para el 2002 se encuentran en ejecución 24 proyectos productivos y uno en comunicación pedagógica. Mientras que se encuentran en estudio 4 proyectos, 3 de los cuales son para el montaje de cadenas productivas –hortifrutícola, porcícola y cacaotera–, y uno en seguridad alimentaria.

Dentro de los retos a abordar por parte de Prodepaz, se pueden identificar los siguientes:

–Estandarizar sus productos e instrumentos. Esto quiere decir que, tanto el SIRPAZ como los Planes Zonales y el Sistema de Maduración de Iniciativas, SIMA-5, puedan ser articulados a los procesos regionales y locales, en cada caso. Sin esto, el proceso de organización para la participación comunitaria, así como para la construcción de capital social se verían debilitados como una posibilidad real para construcción de lo público, en mejoramiento de las condiciones de pobreza de la población y sus aportes a la convivencia ciudadana.

–En segundo lugar, si bien Prodepaz se ha posicionado como institución regional, debe fortalecer sus alianzas y buscar incrementar sus recursos por esta vía. Es importante que, ya sea en el marco de construcción de la Red de Programas de Desarrollo y Paz o directamente ante las entidades nacionales, el Programa adquiera la visibilidad y apoyo suficiente para consolidar su sostenibilidad política, financiera, institucional y social.

–En tercer lugar, Prodepaz tiene por delante el reto de llegar a un consenso interno sobre la manera de alcanzar sus metas y objetivos. Uno de sus mayores retos está en armonizar los

intereses de corto, mediano y largo plazo de las entidades participantes del Programa. De hecho, la coyuntura nacional podría contribuir para alcanzar este propósito.

VII. EL PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA

Proyecto de Aprendizaje e Innovación para el Desarrollo Sostenible –PAIDS– (PROSIERRA)

1. Historia regional

La Sierra Nevada de Santa Marta abarca catorce municipios, un área total de 2.115.800 has. y es habitada por indígenas y campesinos principalmente, pero su área de influencia abarca también la población de los principales centros urbanos de la región. En ella existe una gran riqueza biológica y sus recursos hídricos benefician a más de un millón de personas. Del área total de la Sierra, 2.115.800 has., se conservan menos de 320.000 has., de bosques primarios, en un proceso que condujo a la destrucción de cerca del 50% del área de bosque primario durante la llamada bonanza de la marihuana. Un poco menos de una tercera parte del área total de la eco-región, 613.024 hectáreas, son resguardos indígenas o territorios en proceso de ser constituidos como tales. El área en parques nacionales es cercana a las 400.000 hectáreas y equivale al 20% del área de la eco-región.

Por sus características geográficas y su ubicación estratégica, es un territorio en disputa entre diferentes fuerzas armadas, en particular desde mediados de los años 1980. Son varias las circunstancias que hacen de la Sierra una región atractiva para las estrategias de guerra de los grupos armados. Entre las principales se pueden destacar las siguientes: su proximidad al mar facilita actividades ilegales como el contrabando y el comercio de cocaína y marihuana; es parte de un corredor estratégico que va desde la frontera con Venezuela hasta el golfo de Urabá, incluyendo regiones claves desde la lógica de la guerra nacional, como son las regiones planas del Cesar y la Ciénaga Grande de Santa Marta como corredor hacia Córdoba; se presta como refugio para la retención de secuestrados; facilita las incursiones a zonas de propietarios susceptibles de ser secuestrados o extorsionados, para generar así fuentes de ingresos a los grupos guerrilleros principalmente; y tiene una red de ríos y afluentes a través de los cuales se facilita la interconexión entre los

departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena. A mediados de los años 1980 los diversos grupos armados ilegales –guerrillas y autodefensas- tenían un protagonismo, que se intensificó a través de la década. La confrontación de estas fuerzas armadas en procura del dominio territorial ha tenido altibajos a través del tiempo, con unos períodos de mayor intensidad y con otros de relativa calma por efecto de una cierta distribución del territorio.

La mayor importancia económica, social y ambiental de la Sierra reside en las áreas consideradas de conservación ecológica y de resguardos indígenas, pero la mayoría de los colonos y campesinos viven de cultivos de subsistencia, con algunos excedentes para el mercado regional, y de los cultivos ilícitos. En la población indígena los sistemas de producción varían en forma amplia, desde un manejo tradicional del medio hasta los propios de una economía de mercado, según las variaciones en los procesos culturales y las diferencias en los tipos de tenencia de la tierra. La economía campesina es frágil, al igual que los procesos organizativos de estas comunidades, siendo ambos afectados en gran medida por el impacto de las diferentes violencias y por las dinámicas de los cultivos ilegales. La economía ilegal creó un ambiente adverso a los cultivos tradicionales. El sector empresarial agropecuario, por su parte, se concentra en la zona plana, con pocas excepciones de productores de café en la Sierra. Los principales cultivos son el banano, la palma africana, el arroz con riego, maíz tecnificado y sorgo.

En respuesta al deterioro ambiental y cultural causado por las diversas presiones humanas, la Fundación Por Sierra Nevada de Santa Marta coordinó la elaboración del “Plan de Desarrollo Sostenible para la Sierra Nevada de Santa Marta”, que se ejecuta a través del Proyecto de Aprendizaje e Innovación para el Desarrollo Sostenible -PAIDS. El propósito del presente estudio de caso es reunir elementos de análisis que permitan discutir en qué medida la existencia de capital social dio origen al “Proyecto de Aprendizaje e Innovación para el Desarrollo Sostenible –PAIDS” y creó condiciones para la ejecución del proyecto.

2. Origen del Programa

El origen del PAIDS se remonta al origen de la Fundación y a las primeras acciones de ésta dirigidas a contribuir a la conservación de la Sierra Nevada. A partir de un diagnóstico

integral de la Sierra a fines de los años 1980, se llegó a las “Bases para un Plan de Desarrollo Sostenible para la Sierra Nevada de Santa Marta” en 1997, luego de consultas a diversos actores sociales. De estos procesos y de las estimaciones preliminares de costos surgió la necesidad de conseguir financiación de diversas fuentes. Se confirmaron dos factibles y de magnitud significativa: El Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) y un crédito avalado por la Nación con el Banco Mundial para financiar el PAIDS.

El PAIDS plantea la construcción de consensos a nivel ecoregional y de región piloto, el aprendizaje mutuo entre actores para generar pertenencia y participación, y desarrollo de prototipos y la creación de capacidades. Se espera lograr lo anterior mediante la ejecución de tres componentes generales: generación y divulgación del conocimiento; participación, fortalecimiento organizacional y coordinación; y manejo colaborativo y subproyectos.

En relación con el primer campo de aprendizaje plantea hacer énfasis en: i) Una base que reúna a los actores sociales principales del manejo de la Sierra; ii) Procedimientos que propicien el dialogo intercultural en función del desarrollo sostenible y la conservación; iii) La identificación de las alternativas que mejoren la calidad de vida y la conservación; y iv) Mecanismos operativos flexibles que permitan funcionar en condiciones cambiantes. En el segundo se propone apoyar la nueva política de áreas protegidas, específicamente el proyecto acordado entre las organizaciones indígenas y la Unidad de Parques en función de un plan de manejo colaborativo del parque Sierra Nevada, incluidas concertaciones necesarias con los campesinos para avanzar procesos de reubicación voluntaria. El campo de los nuevos sistemas productivos se espera trabajar en regiones piloto a través de metodologías a nivel de fincas, partiendo de la experiencia de la Fundación y de otras organizaciones del país.

La mayor parte del crédito contratado con el Banco Mundial, cuyo monto total es de US\$5 millones, se destinará a los dos últimos componentes, en cuantías de US\$2.10 y US\$2.13 millones respectivamente. En principio, es claro el énfasis dado al fortalecimiento de los procesos de participación.

3. Resultados y Retos

3.1 Del capital social en general frente al PAIDS

La formulación del PAIDS fue el resultado de una iniciativa de una Fundación mixta, con base social limitada, con una fuerte influencia de protagonismos individuales al interior de la ONG y con limitaciones en los equipos frente a los nuevos retos institucionales. Además con un reto grande para afianzar y ampliar los vínculos establecidos con los diversos interlocutores que deben converger en torno a la propuesta del Plan: la propuesta programática que sustenta al proyecto de aprendizaje.

La participación de las organizaciones comunitarias y de otros agentes sociales se remitió a procesos de consulta a las comunidades para su formulación, que no tuvieron suficiente rigor. Esto se hizo evidente en la posición indígena frente a los resultados de la consulta y se refleja en la falta de un conocimiento detallado sobre los esfuerzos organizativos de las distintas comunidades asentadas en la Sierra.

El PAIDS, sin embargo, ha sido concebido en una forma que le da a su ejecución el potencial de contribuir al fortalecimiento del capital social existente en la región. Esto dependerá de la dinámica de cambio institucional que se arraigue en la Fundación.

En relación con la teoría del capital social se pueden subrayar las siguientes conclusiones:

- En el caso del PAIDS predomina el capital social individual, cuyo nivel de desarrollo representa sin duda un potencial para la ejecución del proyecto, pero un riesgo para la necesaria reconstitución institucional de la entidad gestora.
- El capital social grupal en la región tiene connotaciones negativas para las otras expresiones de capital social, ya que se manifiesta en las organizaciones armadas.
- Las organizaciones indígenas, con diversos grados de consolidación, representan procesos sociales posibles de caracterizar como capital social comunitario, siendo las más sólidas las organizaciones de los Arhuacos y las de los Koguis.
- Existen manifestaciones de capital social externo, sin mayor grado de afianzamiento.

- La Fundación ha generado confianza que le ha permitido mantener su presencia en la región, pero, a la vez, afronta una coyuntura de escepticismo frente a su efectividad.

El PAIDS está en condiciones de ser un proyecto que propicie el afianzamiento de los esfuerzos de los indígenas para consolidar sus organizaciones. Es necesario que se subraye más esfuerzos equivalentes de apoyo a los procesos organizativos del campesinado. La definición de un proyecto productivo de envergadura, es indispensable para darle a los procesos organizativos campesinos un alcance como el que se requiere.

Las restricciones del conflicto armado sobre el PAIDS, en particular en la promoción de procesos de participación y organización ciudadana indispensables, han variado conforme a las fluctuaciones en el nivel de intensidad de los enfrentamientos. El grado de consolidación de los procesos sociales es frágil frente a una intensificación del conflicto.

3.2 De lo interinstitucional

El enfoque general del proyecto exige una comprensión de parte de todos los actores sociales de la necesidad de asumir un sólido trabajo conjunto entre las entidades oficiales y las diversas instancias organizadas de la comunidad. Es indispensable garantizar la debida articulación del PAIDS con las acciones de otras entidades públicas y concebir el trabajo en forma que los procesos de participación ciudadana armonicen con las dinámicas de organización social existentes en la región y con los correspondientes espacios de participación institucionalizados.

3.3 Lecciones del PAIDS para PROSIERRA

La Fundación Pro Sierra mantendrá un protagonismo innegable en el manejo de la Sierra, por ser ejecutora del PAIDS y eventualmente del proyecto GEF. El cumplimiento de esa responsabilidad dependerá de circunstancias internas y del papel de los interlocutores, en una situación cada vez más exigente, en el rigor y la efectividad de las intervenciones. Entre las lecciones de lo que va la ejecución del PAIDS se pueden destacar las siguientes: evitar el aislamiento de la Fundación; consolidar los procesos de planeación; asegurar

estabilidad en la financiación; abrir los espacios de decisión a otros actores sociales; intensificar el apoyo a las iniciativas de organización comunitaria; asegurar un verdadero aprendizaje, a partir de una sistemática conceptualización; articular la gestión a políticas más amplias de descentralización; y lograr que se pase de proyectos individuales a un proyecto institucional coherente y con definiciones de largo plazo. El carácter mixto de la Fundación tiene un potencial que ha sido subutilizado.

3.4 La propuesta productiva

Las innovaciones productivas de la Fundación no han sido validadas lo suficiente, excepto el café orgánico, y se carece de análisis económicos que precisen su viabilidad. Se carece de un análisis detenido del conjunto de la economía de la Sierra, que permita hacer un planteamiento amplio de una estrategia productiva económica y ambientalmente sostenible y que represente una alternativa atractiva para los pobladores. Las opciones económicas que en teoría se plantean para la Sierra, tienen relación con la racionalización ambiental de las actuales, el desarrollo de líneas como el cobro de otros servicios ambientales y la generación de opciones atractivas en la zona plana. Falta determinar la viabilidad económica y ambiental de éstas. El reto es ir a una mayor escala.

3.5 Del papel de las fuentes de financiación

La Fundación Pro-Sierra, en cerca de 15 años, ha recibido aportes de diversas fuentes que en total son del orden de los 35 mil millones de pesos. Estos recursos han tenido un resultado limitado, pero pueden llegar a tener un mayor impacto, si se asimilan lecciones como las siguientes: las entidades financiadoras deben articularse más entre ellas en función de mayores impactos; las entidades oficiales tienen que partir de un planteamiento claro sobre sus compromisos y las líneas de acción frente al Plan, para luego precisar los campos de articulación con las acciones del PAIDS, así como para el eventual proyecto GEF; y es deseable que se exploren esquemas alternativos para la canalización de los recursos internacionales y nacionales hacia la región, de una manera más competitiva y bajo modalidades que articulen al máximo los aportes.

3.6 El proyecto GEF

El Fondo Mundial para la Naturaleza respecto al proyecto para la Sierra, tiene expectativas en relación con el protagonismo que deben tener las organizaciones indígenas y otras organizaciones de la región. En la medida que el PAIDS y el proyecto GEF se deben complementar lo más posible, se debe buscar un creciente papel de las organizaciones de base a todo nivel, pero en especial en las decisiones. La ejecución del PAIDS deja lecciones, siendo la principal la necesidad de ampliar la base de cogestión.

VIII. CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO Y PAZ DEL VALLE

(VALLENPAZ)

1. Historia Regional

La región del Valle del Cauca está conformada por alrededor de dos millones doscientas mil hectáreas de las cuales sólo el 14,09% están representadas por zonas planas donde se ha dado la mayor parte del desarrollo agroindustrial de la región. El resto está representado por zonas de ladera y el litoral pacífico. La concentración de la actividad económica en la primera región ha ido paralela con una marginación de las zonas de ladera.

El desarrollo económico del Valle del Cauca, centrado en Cali, se ha caracterizado por la presencia de dos polos que han servido como motor económico: la producción agroindustrial de la caña de azúcar y la producción de bienes provenientes de multinacionales afincadas a mediados del siglo pasado. La estructura económica se vio afectada en los años noventa por la apertura económica de principios de la década y por el narcotráfico que se desarrolló en la zona progresivamente desde la década de los ochenta.

La apertura económica generó una reestructuración importante de la industria multinacional y provocó el decaimiento de la industria local por razón de una competencia mayor y una sobrevaluación de la moneda. El narcotráfico inyectó recursos en una economía debilitada, compensando la crisis y creando una burbuja especulativa de altos precios de bienes no tranzables como el de la tierra y la construcción.

Con la caída del cartel de Cali, a mediados de la década de los 90, y la posterior crisis generalizada, el blindaje económico de la región se destruyó y los efectos recesivos se sintieron con toda su plenitud. A su vez, la zona se vio afectada por la creciente influencia de los grupos armados que, en su desarrollo, aprovecharon la ausencia del Estado y la dificultad de comunicación entre las zonas de ladera del Valle con las cercanías de Cali.

El efecto conjunto de estos elementos dio como resultado el crecimiento de la violencia cuyo indicador más evidente está en los hogares desplazados³⁴ del cuadro siguiente. Este indicador engloba todos los efectos de la violencia donde el resultado extremo es dejar su hogar sin importar el destino.

Cuadro 1. Hogares con problemas de desplazados en Valle del Cauca y Cauca

DEPARTAMENTO	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cauca	13	34	39	42	716	1987
Valle del Cauca	5	7	30	314	4523	1338
Total general	18	41	69	356	5239	3325
Crecimiento anual		127,78%	68,29%	415,94%	1371,63%	-36,53%

El secuestro de la iglesia de la María a finales de 1998, mostró a la sociedad caleña la necesidad de una reflexión social en todas sus facetas. Varias iniciativas surgieron paralelas, aunque independientes, entre las que se encuentran una marcha masiva de repudio a la violencia, un espacio social de discusión llamado “para ver de otra manera” y la idea del proyecto Vallenpaz.

2. Origen del Programa

Gracias al esfuerzo social de discusión y con el marco conceptual del trabajo que Rodrigo Guerrero realizó para la formalización del Plan Colombia, se iniciaron una serie de reuniones con el objeto de diseñar una organización que pudiera responder a los problemas del agro y la violencia en las zonas de ladera del suroccidente del país. En este proceso de discusión, se fueron incorporando diferentes actores como el gobierno departamental, los municipios, las universidades, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y entidades cuasipúblicas como la cámara de comercio de Cali. Se llevaron a cabo cerca de 21 reuniones con diversos actores y, finalmente se creó la Corporación el 20 de Enero de 2000. La obsesión por crear una organización abierta y amplia hizo que el condicionamiento para participar fuera de sólo \$5.000 en aportes. Gracias a esa apertura, la

³⁴ Las categorías de hogares con desplazados incluyen tanto expulsados como receptores. Los dos tipos de hogares se ven afectados y por esa razón se incluyen.

Corporación se inició con 589 socios donde participan todo tipo de organizaciones privadas³⁵.

2.1. Objetivos, zonas de atención, procedimientos y experiencia inicial

El objetivo específico de la Corporación es el de contribuir al restablecimiento de la convivencia pacífica y la recuperación del tejido social, mediante el desarrollo de sistemas productivos socialmente equitativos, económicamente competitivos y ambientalmente sostenibles.

La Corporación se inició con donaciones de alrededor de 330 millones de pesos en efectivo. La contribución más significativa de sus participantes es la red social y empresarial que las relaciones de los socios abren a la Corporación. Vallenpaz se inicia así con un capital social importante debido a su diversidad y la facilidad de acceso de posibles donantes de recursos o de capacidades institucionales y personales.

La Organización se compone de tres áreas: social, la técnica y la comercial. Estas responden a los criterios de “integralidad” de la propuesta, donde se busca, en primera instancia, la recuperación del tejido social de las comunidades campesinas a través de la consolidación de las organizaciones. En segundo lugar, el incremento de la productividad y competitividad mediante la optimización técnica del sistema productivo bajo el criterio de sostenibilidad ambiental y económica. En tercera instancia, el establecimiento de convenios de producción que garanticen la compra de las cosechas a las asociaciones campesinas involucradas, lo mismo que la adecuación de la oferta a las necesidades del mercado. Por último, un elemento técnico pero de orden público, que incorpora la necesidad de adecuar la infraestructura de transporte, riego, conservación y transformación de los productos para garantizar su producción eficiente y su comercialización.

El alcance geográfico de la Corporación cubre, en la fase inicial, la zona sur-occidental del país, reflejado en los departamentos de Valle del Cauca y Cauca. Los criterios iniciales para escoger los proyectos de intervención han sido la preexistencia de grupos organizados, la consistencia de las propuestas productivas, su aceptación social, el

³⁵ Su constitución no permite la incorporación de entidades públicas ya que se generaría una incompatibilidad de contratar

pertenecer a municipios marcados por la presencia de grupos armados o de su accionar, el ubicarse en zonas de ladera con economía campesina, y finalmente la sostenibilidad económica de largo plazo.

2.2 Mecánica operativa inicial

El Programa inició con la convocatoria de proyectos a las comunidades de los departamentos del Cauca y Valle del Cauca. Como resultado de este llamamiento, *Vallenpaz* recibió aproximadamente 200 proyectos en diferentes estados de formulación. Sobre la base de los criterios mencionados en el párrafo anterior se escogen nueve proyectos productivos en los municipios de Cali, Cerritos, Dagua, Jamundí y Palmira en el departamento del Valle y en Caloto, Buenos Aires y Guapi en el departamento del Cauca.

A pesar que uno de los criterios de selección de las propuestas era la preexistencia de un capital social local a través de grupos organizados se encontró que con pocas excepciones, las organizaciones existentes eran esencialmente funcionales para el acceso de las comunidades a recursos externos. A raíz de eso se ha eliminado el criterio de preexistencia de organizaciones para la selección de proyectos y, se ha incorporado dentro de su diseño la formación y consolidación de núcleos sociales antes de iniciarlos.

Los proyectos resultantes se integraron y se presentaron al FIP. Su financiación se concretó en diciembre de 2001.

A raíz del primer desembolso se constituyó el equipo administrativo; el cual se consagró a la tarea de desarrollar el plan operativo consolidado del proyecto *Vallenpaz I*. A partir de este documento se diseñó el cronograma de trabajo en el cual se articularon las actividades de planificación, monitoreo, capacitación y seguimiento y se previeron las labores de inversión en infraestructura y comercialización.

3. Logros, perspectivas y retos

A pesar del corto tiempo que lleva el Programa, hace pocos meses se logró la consecución de medios para iniciar los proyectos productivos y, aunque estos no se han desarrollado, se puede hacer un balance sobre los logros y retos que tiene el proyecto.

posteriormente con ellas cualquier proyecto económico.

Respecto a los logros tenemos:

3.1 Construcción y desarrollo de capital social: la conformación de la Corporación, la mecánica de discusión y concertación del proyecto, y la participación masiva de socios muestra claramente cómo se han logrado establecer vasos comunicantes permanentes entre entidades para lograr un proyecto por consenso. La labor se extiende a la misma participación de las comunidades atendidas en el diseño y operación de los proyectos y en particular a los mecanismos para su consolidación.

3.2 Formalización de la experiencia: En todas las actividades de Vallenpaz se ha incorporado un componente importante de formalización y documentación que representa un capital institucional importante en cuanto a la medición de resultados, la acumulación de experiencia y se convierte en la garantía de la continuidad y de la coherencia de la propuesta inicial. De la misma forma, garantiza la financiación de los proyectos puesto que, en buena medida, son evaluados sobre la base de los criterios de coherencia y formalización de los proyectos por parte de los donantes.

3.3 La variedad como mecanismo de legitimidad ante los violentos: En la Corporación, los funcionarios se precian de ser la única entidad externa a la región que tiene libertad de entrada en las zonas de atención. La presencia de todo el espectro social en la Corporación y su objetivo social de desarrollo hace deseable su existencia para todos los actores sociales incluyendo los violentos. Al mismo tiempo se da una imagen externa de neutralidad ideológica ante el conflicto armado que ha posibilitado hasta ahora su trabajo.

En cuanto a los retos principales tenemos:

3.1 La financiación del crecimiento: El capital inicial no es suficiente para financiar la operación de los proyectos existentes, máxime cuando se busca expandir el proyecto a todos los municipios. Cada proyecto individual tiene un costo superior al capital de la Corporación. Parte de su logro futuro proviene del éxito que la corporación tenga en

crear un patrimonio propio que pueda garantizar la existencia de la entidad, que actualmente es la prioridad de la corporación.

3.2 La financiación de los proyectos: La consecución del capital para financiar los proyectos productivos se presenta como un reto para la Corporación. El tamaño de las unidades productivas, la carencia de experiencia de las entidades financieras para financiar proyectos que se salen de lo normal, y el alto riesgo que tienen programas en zonas de violencia, hacen que la financiación de los mismos sea difícil. Hasta que se creen procedimientos estándar de manejo de créditos para los proyectos, y un historial positivo de recuperación de los mismos, la Corporación tendrá que buscar mecanismos de financiación que se apoyen en sus socios y su capital social, en aportantes internacionales y en proyectos del gobierno que no tengan un fin comercial sino asistencial. La fase de ampliación futura requerirá del establecimiento de mecanismos de financiación institucionales que se sustenten en la experiencia adquirida por la corporación y en sistemas financieros viables económicamente.

3.3 La violencia como objetivo y barrera: El objetivo último de Vallenpaz es la superación de la violencia a través del desarrollo integral de las regiones. Los actores armados han avalado el trabajo de la Corporación hasta ahora, a través de la información permanente sobre los objetivos y los participantes de la corporación en los proyectos. La ejecución ha tenido constantemente una presencia de observadores de los grupos armados presentes en las comunidades.

La violencia, como los grupos que la ejercen, es volátil y circunstancial. Los cambios de mandos de grupos han afectado la ejecución de los programas, y su superación ha requerido de su educación. La posibilidad de una obstaculización del trabajo normal de los funcionarios de la corporación, o de los líderes de los proyectos, estará siempre presente.

La violencia es no sólo el objetivo, sino un posible obstáculo para el logro del proyecto y debe incorporarse dentro de las opciones operativas de la Corporación. La alternativa de Vallenpaz para retirarse en el caso de algún episodio violento, como la terminación del proyecto en alguna zona, va en contra de la misma operación del Programa, puesto que frustraría las expectativas de los participantes y crearía un precedente de riesgo grande para los otros proyectos que la corporación adelanta. El elemento más sólido que el trabajo de la Corporación tiene, es la creación de una legitimidad en el ámbito de la comunidad atendida, que la convierta en su carta de presentación y de defensa ante el grupo armado dominante³⁶. Sin embargo, esta legitimidad puede convertirse en competencia de la misma presencia de los grupos armados y queda como la pregunta más importante sobre la viabilidad futura del proyecto.

3.4 Modelo o instrumento de resolución de largo plazo: Los directivos de la Corporación tienen dos objetivos en mente. El primero es establecer un modelo de intervención económica y social al nivel de los municipios que puede desarrollarse de forma independiente de las entidades del Estado. El segundo es replicar el modelo en toda la zona suroccidental del país. La expansión propuesta, a parte de los recursos que requiere, se enfrenta con la pregunta del alcance del Programa y el papel que juegan las entidades del Estado en él. La inclusión del Estado se presenta hasta ahora en el área de financiación de los proyectos de la Corporación. Sin embargo, se requiere definir en el largo plazo el proceso de interacción con las entidades estatales de todos los órdenes, con el fin de que los proyectos locales, regionales y nacionales de las diversas entidades no sean un obstáculo y una competencia a las actividades de la Corporación. De la misma forma que se ha llevado un proceso de concertación con las entidades estatales hasta el momento, se deben establecer las áreas, competencias y modos de interacción con ellas de forma que se establezca una coordinación incluyente de las entidades y evitar confrontaciones innecesarias y costosas para las dos partes.

³⁶ Ante esta pregunta los funcionarios de la Corporación expresaron que ya han existido malentendidos en algunos procesos de cambio de los comandantes regionales, y la comunidad ha representado un papel importante de defensa del trabajo de la corporación y de sus funcionarios.

IX. CONCLUSIONES

Las cuatro experiencias regionales que se documentaron responden a situaciones y condiciones muy diferentes que en cierto sentido hacen de cada una de ellas un caso único. Sin embargo, existen elementos comunes que permiten un nivel de generalización útil para encontrar lecciones.

1. La violencia resulta un factor determinante en todas las regiones donde operan los programas y por tanto se incorpora en su diario que hacer. Tres de los programas analizados surgieron como una respuesta por parte de la comunidad a la violencia. Un cuarto programa tuvo su origen asociado al tema ambiental pero la violencia resulta hoy en día un factor crítico que fue incorporado en su trabajo.
2. En el contexto de la violencia existente en Colombia se dieron en estos territorios situaciones de “shocks” o de crisis, que favorecieron la presencia de grupos armados. Hechos como el descubrimiento de una importante reserva de recursos naturales, la construcción de una importante obra de infraestructura, una crisis económica o la disputa de una renta fueron situaciones que desbordaron la capacidad de regulación del estado local; con el agravante que el Estado nacional no previó estos problemas, ni concurrió en apoyo a estas regiones.
3. Podría argumentarse que este es un problema asociado a los procesos de ocupación territorial que se han dado en Colombia. Históricamente el desarrollo del país se caracterizó por procesos de colonización donde era factible la generación de excedentes a partir de la explotación de los recursos naturales, lo cual fue la base del crecimiento económico en muchas de las regiones de Colombia. Sin embargo, este esquema de colonización entró en crisis ante la degradación y desvalorización de los recursos naturales, sobre los que basaban su economía, y ante el desarrollo tecnológico moderno. En estas condiciones se generaron menos excedentes

regionales y la tradicional forma de colonización terminó siendo absolutamente dependiente de los recursos transferidos por el gobierno central.

4. En este panorama de crisis, conflicto y debilidad institucional surgen los Programas Regionales de Desarrollo y Paz como formas de articulación de iniciativas, que buscan canalizar los intereses y preocupaciones de los pobladores así como propiciar soluciones viables a mediano y largo plazo. Como manifestación de las limitadas posibilidades de Estado local, se recurre al Estado Nacional y a la comunidad internacional. Sin embargo, dado que buena parte la debilidad local es un reflejo de la nacional, el apoyo inmediato del estado nacional es insuficiente. El reto de una respuesta más completa pasa por el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones locales.
5. Los Programas se presentan como organizaciones independientes y son percibidas como “neutrales” en medio del conflicto. Esto ha permitido tender puentes de comunicación con todos los actores en sus regiones con el propósito de buscar consensos y apoyo hacia los programas que adelantan. En la práctica, se han generado espacios importantes para los programas de atención humanitaria y los proyectos productivos, sin que necesariamente haya significado una reducción de la intensidad del conflicto, ni la capacidad para prevenir actos atroces.
6. Los Programas pasan por tres etapas. El primer paso está relacionado con la atención humanitaria, la cual es primordial en casos de conflicto armado. Siguiendo el lema “Primero la vida” del PDPMM, la supervivencia se convierte en prerequisite de cualquier otro tipo de trabajo. Por ser una labor humanitaria adquiere importancia preponderante las Iglesias, en particular la católica, que, se encarga de crear espacios de diálogo entre todos los actores.
7. En una segunda fase, como condición necesaria para la sostenibilidad del trabajo humanitario y la mejora del bienestar de la población se implementan proyectos de desarrollo en las regiones afectadas. Para garantizar mejores condiciones de vida no

basta con que a la gente no la maten, también son necesario ingresos que permitan cubrir las necesidades más básicas. Esta fase del trabajo corresponde con el desarrollo de proyectos productivos y algunos sobre temas relacionados con lo público en áreas como educación, cultura y salud.

8. El desarrollo de proyectos productivos y en otros campos, que se dan en la segunda etapa, no cambian las condiciones de vida de una región salvo que se hiciesen a gran escala. Parte central en los programas ha sido la construcción de visiones de regiones donde exista espacio para todos. Sin embargo, estas son metas ambiciosas, que, no se han instrumentalizado completamente, ni cuenta con los recursos necesarios para tal fin. Esto obliga, a que en un tercer momento sea necesario plantearse el tema de lo público y de las relaciones con las instancias de gobierno local. Esta es la única vía para garantizar los impactos regionales que se proponen y además sería una vía promisoría por la cual se podría llegar a profundizar los procesos de descentralización.
9. Las relaciones de los PRDP con las instancias de gobierno local no debe ser de competencia. Tal como se ha formulado en distintos apartes del trabajo, la cooperación esta a la base de lograr mayores niveles de bienestar. Lo más estratégico para los PRDP sería llegar a influir en las administraciones locales; de lo contrario la tendencia es aún enfrentamiento por los recursos de inversión.
10. Pero el problema no es sólo a nivel local. El Estado Nacional tiene su parte de responsabilidad y la obligación de apoyar a las regiones en sus problemas. En particular, algo que resultaría de especial relevancia para el desarrollo de estas regiones serían por un lado una reforma al ordenamiento territorial, donde se establezcan normas sobre competencias, funciones y recursos; y por otro lado, el desarrollo de un marco y de una capacidad institucional para el manejo de grandes proyectos.

11. En la violencia está el origen de estos programas pero igualmente puede volverse un obstáculo para su desarrollo. El éxito de un programa puede verse afectado por la misma violencia, en particular, cuando los programas tengan impactos regionales. Los logros a nivel de proyectos productivos los pueden volver blanco de actividades predatoras de los grupos armados ilegales. Igualmente, los líderes pueden ser objetos de amenazas como forma de eliminar un opción que los deslegitima.
12. Para evitar la vulnerabilidad ante la violencia misma, es necesario trabajar la articulación con el Estado (local y nacional) en lo referente al tema de seguridad, sin detrimento de los trabajos de atención humanitario y desarrollo social. Esto resulta fundamental para dar sostenibilidad al trabajo en el mediano y largo plazo e igualmente podría ser la base para que el Gobierno Nacional, en unas eventuales negociaciones de paz, se apoye en los PRDP para el desarrollo de los componentes de carácter regional que se pudiesen acordar.
13. A lo largo de todo el proceso cambia el perfil de los promotores de programas. En un primer momento se requiere un “apóstol”, pero cuando se pasa a la segunda etapa lo que se necesita es un técnico y administrador, a fin de implementar los proyectos de desarrollo. En la tercera etapa en tanto lo prioritario son las relaciones con todas las entidades locales tanto públicas, como privadas los programas debe dar énfasis el manejo de las relaciones donde un perfil un tanto más “político” resulta necesario.
14. En síntesis bien pueden considerarse los Programas Regionales de Desarrollo y Paz como una apuesta que han asumido las regiones para el manejo del conflicto. Son procesos en marcha y como tal no puede decirse que presenten resultados concluyentes. Quedan muchos por hacer para que puedan considerarse como experiencias que se han validado. Los retos que faltan también son muchos e irónicamente el más grande puede venir de la misma violencia de donde nacieron.