



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

Zonas de Reserva Campesina Zonas de Reserva Campesina

Reserva Campesina Zonas de Reserva



Campesina Zonas de Reserva Campesina

Zonas de Reserva Campesina Zonas de Reserva Campesina

Reserva Campesina Zonas de Reserva



Campesina Zonas de Reserva Campesina

Informe Final Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina



BANCO MUNDIAL



Oficina en Colombia



INCODER
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

Hacia una estrategia de estabilización de la frontera agrícola con desarrollo humano



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

República de Colombia



Hacia una Estrategia de Estabilización de la Frontera Agrícola con Desarrollo Humano

Bogotá D.C., diciembre 2003



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural

Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura - IICA

Banco Mundial

Comité Directivo

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Dirección de Desarrollo Agrario
Departamento Nacional de Planeación
Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura - IICA
INCODER
Un representante de las organizaciones comunitarias-OCE

**Grupo de Manejo del Proyecto -GMP
1998 - 2000 (Octubre)**

Dario Fajardo Montaña
DIRECTOR

Mario Osorio Marín
ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

Constanza Ramírez
Ana Fernanda Carrizosa
DESARROLLO RURAL

Sergio Rodríguez Ovalle
DESARROLLO INSTITUCIONAL

Carlos Becerra Chaparro
Olga Fonseca Navarro
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

**Grupo de Manejo del Proyecto -GMP
2000 (Noviembre) - 2003**

Hernando Palomino Palomino
DIRECTOR

Luis Fernando Guarín Vargas
Juliana Bottía Becerra
ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

Juan José Arango
DESARROLLO INSTITUCIONAL

Martín Emilio Perea Gómez
AMBIENTAL

Gilberto Mendoza
COMERCIALIZACIÓN

Adriana Castro Fernández
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Mario Alexander Moreno Ordóñez
ASISTENTE

Duilia Gloria Alvarado
ASISTENTE



Grupos técnicos -GT zonales

ZRC CABRERA 2000 - 2003

Jesús Morales Salazar
Mario Alexander Moreno Ordóñez
DIRECTOR

Jenny Esperanza García
Robert Ríos
ADMINISTRATIVO

Carlos Iván Dimaté Castellanos
DESARROLLO RURAL LOCAL

ZRC CALAMAR 1998 - 2003

Roberto Castro
Arcángel Cadena
Juan Carlos Sanabria Fajardo
DIRECTOR

Pedro Gavilán
ADMINISTRATIVO

Elida Pérez Orjuela
DESARROLLO RURAL LOCAL

Luz Yaneth Pérez
SECRETARIA

ZRC EL PATO-BALSILLAS 1998 - 2003

Aldemar Soto
Gildardo Bello Pascuas (E)
DIRECTOR

Gildardo Bello Pascuas
ADMINISTRATIVO

Ana Cenet Pardo
DESARROLLO LOCAL RURAL

Rosa María Pardo
SECRETARIA

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Hernando Palomino Palomino
Daisy Teresa Niño Carrillo
COORDINACIÓN EDITORIAL

Daisy Teresa Niño Carrillo
ASESORA PUBLICACIONES Y DIVULGACIÓN

Esperanza Martínez González
Orlando González Martínez
EDICIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN

COPYRIGHT
ISBN 48429
www.zonasreservacampesina.gov.co
BOGOTÁ, COLOMBIA

Contenido

AGRADECIMIENTOS	4
PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	6
☼ CAPÍTULO I	
MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO	9
Antecedentes	10
Las Zonas de Reserva Campesina y la estabilización de la frontera agrícola	11
Las Zonas de Reserva Campesina a la luz de las políticas nacionales	14
☼ CAPÍTULO II	
FINANCIAMIENTO Y OPERACIÓN DEL PROYECTO PILOTO DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	19
Lecciones y aprendizajes de la operación del Proyecto Piloto	71
☼ CAPÍTULO III	
PRODUCTOS DEL PROYECTO PILOTO DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	81
Componente de Manejo del Proyecto Piloto	82
Componente de Desarrollo de Zonas	85
Componente de Planeación, Seguimiento y Evaluación	86
☼ CAPÍTULO IV	
ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	99
☼ CUADROS, GRÁFICOS Y DIAGRAMAS	105
☼ GLOSARIO	118



This One



LF6W-7NR-DQN5

AGRADECIMIENTOS

En la concepción y realización del PPZRC participaron distintas entidades y personas que quisiéramos mencionar en su totalidad; sin embargo, razones de espacio sólo nos permiten nombrar algunas de ellas:

A las comunidades y organizaciones de las tres ZRC piloto que con su tesón, comprensión y disposición cumplieron cabalmente con los compromisos adquiridos; al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR que en su momento, años 1997 y 1998, concibieron e impulsaron hasta su concreción el Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina; al Banco Mundial que acogió e impulsó con flexibilidad y comprensión su realización; a las entidades miembros del Comité Directivo: MADR, Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, Departamento Nacional de Planeación - DNP, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA y a las Organizaciones Comunitarias Ejecutoras - OCE, de las tres zonas.

A Alfredo Molano Bravo, artífice original de la idea de ZRC, al calor de sus reuniones con las comunidades campesinas de la región del Duda, e impulsor de su adopción legal; a Darío Fajardo, promotor gubernamental y primer director del PPZRC entre los años 1998-2000; a los equipos del Grupo de Manejo del Proyecto - GMP y de los Grupos Técnicos - GT locales, así como al conjunto de consultores y contratistas que, en concertación con las comunidades, hicieron posible su materialización; y a las entidades públicas y privadas de carácter local, regional y nacional que colaboraron con el PPZRC.

Mención especial a los líderes comunitarios de la región de El Pato-Balsillas, RAÚL ROMERO y ARNULFO ROJAS, quienes en cumplimiento de funciones del Proyecto Piloto, murieron accidentalmente en el año de 1999.



En octubre de 1998 el Gobierno colombiano inició la ejecución de un proyecto de carácter experimental, con financiación del Banco Mundial, encaminado a diseñar una metodología replicable para la organización y funcionamiento de las Zonas de Reserva Campesina -ZRC, contempladas en la Ley 160 de 1994¹. Inicialmente el proyecto fue programado para un período de tres años y posteriormente ampliado por dos años más, hasta el 31 de diciembre de 2003.

Con el Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina –PPZRC se buscó abordar el cómo hacer operativo el concepto de ZRC, ante la carencia de experiencias prácticas, dada la novedad de la figura tanto a nivel nacional como internacional. Esta situación se evidenció a raíz de las movilizaciones campesinas de 1996, en protesta por las fumigaciones aéreas en las llamadas zonas cocaleras, que culminaron en acuerdos con el Gobierno nacional entre los cuales figuraba la creación de varias de estas zonas en los departamentos de Guaviare, Putumayo, Caquetá y Bolívar.

El acuerdo entre el gobierno de Colombia y el Banco Mundial previó la ejecución del Proyecto Piloto en tres zonas, dos de las cuales, la de El Pato-Balsillas, en el departamento de Caquetá y la conformada por los municipios de San José, El Retorno y Calamar, en el departamento de Guaviare, fueron establecidas en 1997, antes de iniciarse el PPZRC, y la tercera en el municipio de Cabrera, departamento de Cundinamarca, en noviembre de 2000.

Con el presente documento se hace entrega a las comunidades campesinas y a la opinión pública en general, de los resultados alcanzados por el Proyecto Piloto en las tres zonas en las que se ejecutó y busca servir a los objetivos de divulgación, apropiación y réplica de los instrumentos y metodologías aquí recogidas, dentro de una política de aplicación de la figura de ZRC en otras regiones del país.

1 Ley 160 de 1994. Capítulo XIII. Colonizaciones, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial.

Con el Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina se buscó abordar el cómo hacer operativo el concepto de ZRC, ante la carencia de experiencias prácticas, dada la novedad de la figura.



El PAD fija como objetivos del PPZRC el desarrollar “una metodología repetible para el establecimiento y operación de una Zona de Reserva Campesina en áreas de colonización afectadas por la violencia y las actividades ilícitas”.



Al cumplirse el período de ejecución del Proyecto Piloto se presentan sus resultados como una experiencia de carácter experimental, enmarcada dentro del instrumento crediticio del Banco Mundial denominado «préstamo para aprendizaje e innovación» (LIL²).

Los documentos del acuerdo de préstamo, en particular el de Evaluación del Proyecto -PAD³, fijan como objetivos del PPZRC el desarrollar “una metodología repetible para el establecimiento y operación de una Zona de Reserva Campesina en áreas de colonización afectadas por la violencia y las actividades ilícitas, así como para ciertas acciones prototipo, tendientes a proteger las reservas forestales y los territorios indígenas aledaños. Asimismo plantea la propuesta de un programa nacional que está listo para el estudio del gobierno”⁴.

Señala también como criterios de éxito “cuando las partes interesadas de la comunidad acepten que están en capacidad de mantener sus capacidades de gestión, elaborar sus planes y fijar sus prioridades de desarrollo en forma normal, tengan acceso a un apoyo constante de los programas del gobierno de turno, las ONGs y el sector privado, y se encuentren gozando de un nivel más alto de seguridad para sus vidas. El proyecto también sería un éxito cuando tanto las autoridades como los terceros acepten que se están atendiendo de manera permanente las cuestiones económicas, fiscales y ambientales y que se está preparando proyectar la experiencia a una mayor escala en otras regiones...”⁵.

Finalmente, el PAD señala como beneficios esperados en las ZRC piloto “el fortalecimiento del capital social local, la coordinación de esfuerzos para movilizar recursos de inversión, la formación de sólidos procesos de resolución de conflictos, la mayor capacidad de las organizaciones locales para administrar recursos humanos, financieros y técnicos, y la iniciación

2 Learning and Innovation Loan, LIL por sus siglas en inglés.

3 Project Appraisal Document (PAD).

4 PAD, 5 junio 1998, pág. 6. (Versión en castellano).

5 Ibidem.

*de procesos de producción sostenible. A mediano plazo, los procesos de producción sostenible darían como resultado mejoras en la productividad comercial, administración de bosques, parques nacionales y reservas indígenas, oportunidades de empleo para mujeres y jóvenes, y alivio de la violencia relacionada con la inseguridad en cuanto a tenencia de tierras, inequidad, cultivos ilícitos y carencia de los servicios que presta el estado*⁶.

En este sentido, según cálculos preliminares el PPZRC beneficiaría a 250.000 familias de colonos (entre millón y medio y dos millones de personas) que ocuparían cerca del 10% de la tierra cultivable en el país⁷.

De otro lado, el modelo a someter a prueba por el Proyecto Piloto se fundamentó en el apoyo a las organizaciones comunitarias locales y en el fortalecimiento de su capacidad de acceso a los recursos técnicos, financieros y administrativos propiciados por el marco legal y político de la Ley 160/94 de Reforma Agraria. Además, el PPZRC se pensó como la prueba crucial de un mecanismo destinado a reducir los incentivos del conflicto y la violencia y, por consiguiente, como un elemento potencial del proceso de paz en Colombia⁸.

Es así como el PPZRC asumió el reto de desarrollar en zonas de colonización, caracterizadas por la marginalidad y los conflictos sociales, los mecanismos de aproximación y concertación con la comunidad y de coordinación con la institucionalidad pública, dentro de un nuevo modelo de gestión de desarrollo territorial y local.

El proceso estuvo signado, como ningún otro, por las cambiantes circunstancias de orden público existentes en éstas zonas a lo largo de tres sucesivos gobiernos. Bajo estas circunstancias, la construcción de lazos



de confianza con las comunidades locales fue una de las tareas que demandó mayores esfuerzos.

Frente al rigor de una metodología a aplicar, se interpusieron inicialmente las demandas comunitarias de "pruebas de confianza" representadas, de una parte, en la adopción y aplicación de "reglas de juego" claras entre el PPZRC y la institucionalidad que representa, y las comunidades locales; y de otra, la realización, en el marco de las reglas, de inversiones que hicieran creíbles las intenciones del Proyecto Piloto. La adopción de los Manuales Operativos Zonales -MOZ y la realización de pequeñas inversiones seleccionadas y ejecutadas por la comunidad dieron satisfacción a estas aspiraciones preliminares.

Lo que siguió a lo largo de cinco años, fue el conocimiento a fondo de la realidad social y física de las zonas; el desarrollo de mecanismos de participación y de empoderamiento comunitarios; la planeación participativa de las acciones de desarrollo local y la elaboración conjunta de los instrumentos requeridos; y las intervenciones puntuales, en las realidades ambiental y productiva de las zo-

6 Ibid, pág. 11

7 Ibid, pág. 10

8 Ibid, pág. 10

nas, que dieran pie a experiencias de intervención sostenible.

Este documento busca mostrar que el resultado final es un conjunto de experiencias y conocimientos así como el desarrollo de instrumentos que permitieron cumplir en forma sustancial con los objetivos trazados.

Para tal propósito, este informe final está organizado en cuatro capítulos. El primero describe el marco conceptual y normativo de la figura de ZRC, el segundo incluye la financiación y operación del PPZRC, el tercero señala los resultados alcanzados, susceptibles de replicar, y el cuarto y último, precisa los elementos de lo que podría ser una es-

trategia nacional de constitución y operación de ZRC en el país. En la parte final se anexan los cuadros, gráficos y diagramas que ilustran algunas temáticas.

Además, el informe se complementa con una serie de cartillas en las que se reseñan y describen, de manera pedagógica, el marco legal y normativo de las ZRC; las "reglas de juego" para el desarrollo local del PPZRC, concertadas de manera democrática con las comunidades; y algunos de los instrumentos de planificación, gestión y evaluación creados conjuntamente por el Proyecto Piloto y las comunidades de las zonas cuya aplicación permitirá la creación exitosa de nuevas Zonas de Reserva Campesina en el país.





Marco conceptual y normativo

La ley establece que las acciones e intervenciones públicas en los procesos de colonización, mediante la figura de ZRC, buscarán limitar y ordenar la propiedad rural, y dispone que en ellas el Estado fije unos mínimos y máximos de cantidad de tierra que pueda poseer una persona.



Antecedentes

Las características del desarrollo imperante han conducido a la fragmentación de los ecosistemas y amenazan la conservación de la biodiversidad por ocupación territorial.

Para Colombia, la estabilización y consolidación de la frontera agrícola es un tema de gran importancia y tiene que ver con el propósito de superar el modelo de frontera móvil en las tierras baldías, predominante a lo largo de la historia de la ocupación del territorio nacional, y de avanzar en el diseño de una estrategia operativa que permita el ordenamiento territorial ambiental en las áreas de colonización. Con ello se busca hacer compatibles las necesidades de las comunidades rurales de colonos allí asentadas, con las posibilidades y restricciones que presenta el entorno ambiental propio de esas zonas.

Por la vía de la colonización, los desajustes de la sociedad y de la producción rural fueron desplazados hacia la frontera agrícola, encargada de absorber a esa población y de brindarle posibilidades limitadas de supervivencia con enormes costos sociales y ambientales.

Una consecuencia de este tipo de colonización ha sido la destrucción acelerada de una riqueza en biodiversidad que, sin conocerla aún, ha sido arrasada a unos ritmos crecientes: cerca de 1.7 millones de ha. de bosque natural han sido destruidas en los últimos diez años como resultado del crecimiento de áreas destinadas a cultivos ilícitos, a lo cual se suma la deforestación de 500 mil ha., provocada por la explotación antieconómica de productos del bosque⁹.

Las tierras en bosques naturales poco y moderadamente intervenidos, cubren 57.6 millones de ha. que equivalen al 50.6% de la superficie nacional; de ellas 8.5% corresponden a bosques fragmentados. Los bosques plantados abarcan cerca de 170 mil ha., lo cual confirma que la actividad forestal de producción en el país depende primordialmente del aprovechamiento y explotación de las masas boscosas naturales¹⁰.



En todos los casos, las características del desarrollo imperante han conducido a la fragmentación de los ecosistemas y amenazan la conservación de la

9 "...la expansión de los cultivos ilícitos a costa de los ecosistema frágiles ha contribuido a la tasa de deforestación que en la última década alcanzó un promedio de 221 mil ha/año, para un total de 2.2 millones de ha. de bosque destruido". DNP. Bases Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario.

10 Los conflictos de uso de las tierras en Colombia. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. CORPOICA. 2002.

biodiversidad por ocupación territorial, ampliación de la frontera agrícola o desarrollo de modelos andinos, y uso intensivo de los suelos.

La conciencia ambiental, cada vez más consolidada e influyente, ha permitido superar el mito de la inagotabilidad de nuestros recursos naturales y, por consiguiente, se empieza a evaluar la manera como estos son empleados. Una

frontera agrícola abierta, sin control ni medida, va en contravía de esas nuevas certidumbres.

Es en el marco de las anteriores dramáticas realidades que el tema de la creación de ZRC aparece en un primer momento en la ley colombiana (Ley 160 de 1994) y, posteriormente y a raíz de las "marchas cocaleras" de 1996, se da origen a la constitución de las primeras ZRC.

Las Zonas de Reserva Campesina y la estabilización de la frontera agrícola

La Ley 160 de 1994, en sus capítulos XII y XIII sobre baldíos y colonización, define como ZRC aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías (Art. 81), y establece que las intervenciones de la autoridad pública en esas áreas tendrán como propósito *"la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición¹¹ o implantación de mejoras... prevenir... la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario"* (Art. 79). El Art. 80 establece que la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA (hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER) definirá cuáles de esas áreas geográficas podrán ser declaradas ZRC.

La ley establece, igualmente, que las acciones e intervenciones públicas en los procesos de colonización, mediante la figura de ZRC, buscarán limitar y ordenar la propiedad rural y dispone que en ellas el Estado fije unos mínimos y máximos de cantidad de tierra que pueda poseer una persona, para lo cual permite el empleo de la expropiación con miras a cumplir ese propósito cardinal.

Con ello se busca eliminar la concentración y acaparamiento de tierra en los procesos de colonización de baldíos. Además, romper el



ciclo histórico de la colonización en Colombia: *tumba de monte* \Rightarrow *roza con cosecha de maíz o arroz principalmente* \Rightarrow *siembra de pasto* \Rightarrow *venta de mejoras a una finca ganadera* \Rightarrow *tumba de monte...* Ciclo al cual le introdujo variantes la presencia del narcotráfico con su secuela de narcocultivos, pero que conduce a un escenario común: el de una frontera móvil que imposibilita crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos.

Al consagrar la ley que el ámbito para la organización de ZRC corresponde primordialmente a regiones con predominio de tie-

11 Al pequeño colono que descuaja el monte, siembra unas cosechas generalmente de maíz, "establece" el pasto y vende la mejora.

rras baldías, se aplican a tales zonas las excepciones (restricciones) establecidas en la Capítulo XII sobre baldíos, tanto al momento de la adjudicación como con posterioridad a ello¹².

Por su parte, el Decreto 1777/96, reglamentario de la Ley 160/94, establece en su Art. 1 que las ZRC podrán constituirse en "*las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de los predios rurales*". Con esta disposición se amplía el campo de acción de las ZRC, más allá del criterio de que su constitución se realizaría en zonas de colonización y de predominio de tierras baldías, y se extiende su radio de acción a otras áreas que, por su particular vulnerabilidad o importancia ambiental o social, requieran de un mecanismo similar al adoptado por ellas¹³.

Así mismo, el Acuerdo 024 de 1996 se ocupa de los aspectos operativos legales de la constitución de las ZRC y fija los criterios de selección de las áreas, los objetivos y principios orientadores, las excepciones, el trámite administrativo para su constitución, el Plan de Desarrollo Sostenible -PDS y la audiencia pública.

De la intencionalidad del conjunto de la normatividad se desprenden algunas consideraciones y reflexiones que ilustran sobre el por qué del PPZRC:

☼ Respecto de la población campesina que emigra a los territorios de frontera, es claro que las ZRC actuarán en los puntos de llegada del circuito migratorio¹⁴. El problema a resolver es cómo garantizarles a esas comunidades de frontera que sus condiciones de vida y su economía se estabilicen, como condición necesaria aunque no suficiente, para que a su vez se establezca la frontera agrícola y con ello el sistema ecológico.

☼ Las ZRC propenden por la inserción de las comunidades de frontera en la dinámica e

institucionalidad general de la Nación, como condición para superar su marginalidad, que en buena medida sustenta o favorece la ilegalidad en que muchas de ellas se desenvuelven y para coadyuvar a quitarle espacio a las organizaciones paraestatales que reinan en los territorios de frontera.

A este respecto es fundamental tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- ☼ Para el logro de lo anterior, se requiere de un paquete de inversiones públicas que desarrolle la infraestructura física y de servicios necesaria para apoyar la consolidación de esas comunidades y la inserción de esos territorios al desarrollo nacional.
- ☼ La responsabilidad que la ley le asigna a las ZRC lleva a que estas se planteen como una política de desarrollo de territorios de frontera –baldíos, en la cual intervienen y tienen unas responsabilidades precisas la política de desarrollo rural, de ambiente, de áreas protegidas, a la par con la de desarrollo alternativo.
- ☼ El agente central de la estrategia no es el campesino aislado en su parcela sino la comunidad campesina a través de "organizaciones representativas de los intereses de los colonos" (Ley 160, Art. 84). Adicionalmente, las ZRC tienen entre sus objetivos el establecimiento de "procesos sistemáticos de acumulación de capital social". En este sentido, se precisa el desarrollo de mecanismos que lo garanticen y consoliden.
- ☼ La dimensión ambiental, crucial en la pretensión de las ZRC de estabilizar la fron-

12 Ley 160 de 1994, Cap. XIII.

13 Esta norma ha sido objeto de duro cuestionamiento por sectores empresariales rurales (SAC, Fedegan) que consideran que el Decreto 1777/96, con esta disposición, excedió sus límites reglamentarios. Ver: Ospina, Juan Manuel. Informe Final de Consultoría. IICA-PPZRC, Bogotá, diciembre de 2003.

14 Fajardo, Mondragón, Moreno. 1997.

tera a partir de la estabilización de las comunidades allí asentadas, precisa ser desarrollada a partir de los correspondientes planes de ordenamiento ambiental que incorporen la experiencia de las comunidades -campesinas y étnicas- y sean la base o guía para determinar la estrategia de desarrollo productivo de esos territorios¹⁵.

- ✎ Las ZRC, en tanto apuntan a desarrollos territoriales, deben adelantarse en todas sus etapas en asocio con las correspondientes autoridades territoriales (alcaldes, gobernadores) y con los agentes regionales y locales de los programas nacionales (Corporaciones Autónomas Regionales -CAR, INCODER, Desarrollo Alternativo, etc.). Además, deben inscribirse en los planes y presupuestos territoriales y reconocérseles entidad en los escenarios de decisión pública territorial. Se precisa, por consiguiente, el diseño y aplicación de estrategias y mecanismos que los hagan viables y posibles.
- ✎ Las ZRC no son un proyecto de desarrollo de "arriba hacia abajo" sino una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión pública, en acción concertada con las organizaciones representativas de la comunidad para adelantar "un propósito común de desarrollo en la región"¹⁶. Se requiere, entonces, el desarrollo de metodologías e instrumen-



15 "...Por ello, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales está comprometida con la consolidación de procesos de conservación de recursos naturales en una buena parte de Colombia y en contribuir a forjar, de manera participativa, nuevas alternativas de desarrollo local y regional cuyo primer elemento sea la protección de esas áreas". Ministerio del Medio Ambiente. Unidad Administrativa Especial Sistema de Parques Nacionales Naturales. Política de consolidación del Sistema de Parques Nacionales Naturales. "Participación social para la conservación". Bogotá D.C., 2001.

16 Ibid. "... la capacidad de la sociedad rural de definir la orientación del proceso de desarrollo territorial y de decidir las mejores formas y procedimientos para su alcance, encuentra aquí una comprobación a la vez que verifica una de la apuestas centrales del PPZRC de descentralizar en la comunidades tanto el poder de toma decisiones como la administración directa de los recursos de inversión...".



tos que posibiliten y viabilicen la acción concertada.

- ✿ Aunque en las normas correspondientes se habla de proyectos productivos sostenibles, no se encuentra una caracterización de los mismos. A este respecto resulta clara la necesidad de una caracterización que parta de lo específico de los territorios de frontera, cuya ocupación ha de estar sometida a una serie de restricciones (inexistentes para los territorios al interior de ella) que condicionan la actividad económica y, por consiguiente, los tipos de trabajo y las fuentes de ingresos posibles para esas comunidades.

En resumen, la normatividad descrita sobre las ZRC señala un cambio de enfoque en el manejo público de los baldíos, de los territorios y comunidades de la frontera agrícola, que se puede sintetizar así:

- ✿ Se pasa de la colonización explícitamente fomentada o tolerada por los poderes públicos, a plantear la estabilización (cierre) de la frontera agrícola a partir de la consolidación de las comunidades de colonos allí ubicadas.

- ✿ En consecuencia, la meta ya no es descuajar más selva para "civilizar" nuevos territorios sino la creación de sistemas de producción y formas de vida sostenibles en la frontera. Se reconoce que la selva en pie no es un obstáculo al desarrollo sino que es una fuente importante de riquezas, que aún no se valora plenamente.

- ✿ Más que con los campesinos aislados en sus parcelas se debe trabajar con las comunidades organizadas, cuyas iniciativas y capacidades son la mayor garantía de éxito de los programas de desarrollo rural. El Estado, en su ámbito nacional y territorial, debe acompañar esos procesos y compaginarlos con los intereses globales de la sociedad.

Las Zonas de Reserva Campesina a la luz de las políticas nacionales



Si bien el marco de políticas económicas, sociales y de seguridad dentro del cual fueron concebidas, creadas legalmente y constituidas las ZRC, en las administraciones de los presidentes Ernesto Samper y Andrés Pastrana, difiere en cuestiones de grado con el de las políticas en curso, una revisión de las adoptadas por el Gobierno actual para enfrentar las situaciones de marginalidad, cultivos ilícitos y precaria presencia del Estado, como las que caracterizan a las áreas geográficas en que se asientan las ZRC, permite comprobar que ésta figura sería un valioso instrumento de tales políticas.

Esta conclusión se deriva de lo planteado en el Plan de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Es-

tado Comunitario, en el Plan de Desarrollo Alternativo -PDA y en los objetivos de la recién reestructurada Red de Solidaridad Social.

Las ZRC dentro de los objetivos del Plan de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario

El Plan de Desarrollo vigente (Ley 812/2003) y, en especial, en el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario", elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, señala que entre sus objetivos para brindar seguridad democrática: *"...el Gobierno Nacional se propone adelantar una estrategia de intervención integral, en torno a la generación de alternativas económicas y ambientalmente sostenibles, para el desarrollo en zonas de conflicto..."*.

Las zonas donde se adelantarán dichos programas –zonas deprimidas y de conflicto– se escogerán con criterios geográficos y poblacionales, y teniendo en cuenta la vocación del suelo y la presencia o riesgo de expansión de cultivos ilícitos. En consecuencia, se priorizará la intervención *"...en zonas ambientalmente estratégicas, especialmente del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y zonas con cultivos ilícitos..."*.

A partir de esta focalización resulta evidente que las zonas en donde se asientan o pueden llegar a asentarse las ZRC tienen plena cabida en los objetivos del Plan de Desarrollo 2002-2006, concretamente en lo que tiene que ver con el desarrollo alternativo, cuyo principal escenario de realización son los territorios de frontera. Se destacan dos elementos de la estrategia: *"...cambia el enfoque de emergencia convencional de desarrollo alternativo por otro de desarrollo regional permanente... con la participación activa de la comunidad..."*.



Más adelante el Plan insiste en el punto: *"[se trata de la] articulación del concepto de desarrollo alternativo con un enfoque de desarrollo regional basado en el crecimiento productivo, el fortalecimiento institucional y comunitario, y el mejoramiento de la infraestructura física y social... El desarrollo alternativo... se fundamentará en la ejecución de proyectos integrales... En el ámbito institucional el objetivo es revitalizar las comunidades e instituciones locales..."*

Este enfoque expresa, además, el interés gubernamental de devolverle legitimidad a la presencia del Estado en esos territorios y ante esas comunidades *"...por medio de alianzas con organizaciones de la sociedad civil o esquemas innovadores..."*. A continuación el Plan lo precisa: *"[en ese sentido] se aplicarán metodologías de aprendizaje e innovación, utilizadas con éxito en otros proyectos en Colombia, por cuanto permiten introducir ajustes para asegurar que los programas se adapten a las características y dinámicas propias de cada zona..."*.

En relación con la sostenibilidad ambiental, el Plan señala *"...a fin de lograr el mantenimiento de la base natural como factor primordial para*



el desarrollo del país, se emprenderán, entre otras, las siguientes acciones... consolidación del sistema de áreas protegidas... el desarrollo de sistemas productivos sostenibles en zonas amortiguadoras de parques... la ordenación y manejo de 1'000.000 de hectáreas de bosques naturales para contribuir a generar empleo y desarrollo económico regional..., en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal... ”.

Y en relación con el desarrollo rural propiamente dicho, precisa “...parte de una visión del manejo social del campo con un enfoque multifuncional y multisectorial, que trasciende la dinámica productiva agropecuaria... resalta la participación activa de las comunidades en escenarios descentralizados e introduce consideraciones como la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial, la equidad de género y las especificidades regionales, culturales y étnicas”¹⁷.

Resulta claro, a la luz de la reseña anterior, que el instrumento de las ZRC y la acción estatal en la frontera se ensamblan claramente con los lineamientos de la política rural para el período 2002-2006.

☛ Las ZRC y el PDA¹⁸

Dando cumplimiento al mandato del Plan de Desarrollo, el Gobierno nacional reestructuró el PLANTE para transformarlo en el Plan de Desarrollo Alternativo –PDA, cuya responsabilidad principal es la de “establecer las bases para la implementación (sic), en áreas libres de cultivos ilícitos, de las políticas sectoriales de desarrollo rural y sostenibilidad ambiental”.

El PDA define dos vías para lograr dicho propósito:

- ☛ Programas de seguridad alimentaria de la comunidad que permitan mejorar el ingreso disponible de la familia colonizadora, al abaratarle el costo de su subsistencia en su componente alimentario. Adicionalmente, se establecerán “proyectos productivos verdes” de base forestal que generen un ingreso monetario en el mediano y largo plazo.
- ☛ Las familias en el seno de sus comunidades se comprometerán con el Estado a no tener cultivos ilícitos y a adelantar procesos de recuperación y conservación de eco-

¹⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Estudio técnico de creación del INCODER. Abril 2003.

¹⁸ Documento CONPES 3218. Programa de Desarrollo Alternativo 2002-2006. Marzo 3 de 2003.

sistemas en zonas sociales y ambientalmente estratégicas. A cambio de ello, el Estado le dará un apoyo económico en pago al servicio ambiental prestado.

La reformulación de la política coloca a las comunidades en el centro de su atención, no a los productores considerados individualmente, y plantea que el desarrollo alternativo no sólo debe ser productivo sino enfocado en una perspectiva de atender las necesidades y posibilidades de la región. En cuanto a su duración, se plantea que ésta será limitada en el tiempo.

En este sentido, y pensando en la continuidad y sostenibilidad en el tiempo de los resultados de la política de desarrollo alternativo, no resulta desenfocado pensar, a la luz de los resultados del PPZRC y con el apoyo pleno de la institucionalidad pública y privada, que un instrumento como las ZRC podría ser un factor importantísimo para garantizar la permanencia y consolidación de estos resultados. De hecho, el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES 3218 encuentra en el instrumento de las ZRC un medio idóneo para asentar y enmarcar legalmente la ejecución de la política del PDA.

Las ZRC en el marco de la reestructurada Red de Solidaridad Social

En su Informe al Congreso de julio de 2003, la recién reestructurada y fortalecida Red de Solidaridad Social –RSS planteaba que, entre sus nuevos objetivos misionales, además de la ejecución de proyectos de impacto significativo y de aportar a la construcción de una estrategia de gestión basada en la coordinación inter-institucional y en la participación comunitaria, en la actualidad se prepara para enfrentar retos como el mejoramiento de la situación social y económica de la población pobre y vulnerable,



en especial de la afectada por el conflicto armado interno; la creación de un clima de convivencia social; la promoción de la solidaridad; y la contribución al proceso de paz, a través de la participación local y comunitaria en la toma de decisiones¹⁹.

Los métodos previstos de intervención de la RSS, dentro de un enfoque poblacional y territorial, propenden por el acceso de la población objetivo a los programas integrales de atención mediante mecanismos y procedimientos de participación local; la promoción de los pro-

cesos de convivencia, fortalecimiento de arraigo con las organizaciones comunitarias desde la participación local, y construcción de redes ciudadanas de apoyo para la recuperación del tejido social; y la generación de espacios de participación, planificación, concertación y solidaridad para el diseño de estrategias de desarrollo social y económico.

Todas estas características y atribuciones asignadas a la RSS se compaginan, en lo pertinente, con la filosofía, el sentido y la práctica de Zonas de Reserva Campesina.



19 Red de Solidaridad Social. Informe al Congreso de la República. Julio 2003.



Financiamiento y operación del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina

La operación del Proyecto Piloto deja aprendizajes valiosos en relación con la presencia institucional, el ordenamiento y manejo ambiental del territorio y la capacidad y decisión de las comunidades campesinas para liderar su propio desarrollo.



Financiamiento

El PPZRC se financió con fondos de cooperación internacional a través del Banco Mundial y recursos de contrapartida del Gobierno Nacional. Tuvo un costo de US \$6.6 millones, de los cuales el Banco Mundial aportó US \$5 millones y el gobierno de Colombia US \$1.6 millones.

Con los recursos externos se financiaron los tres componentes en los que se estructuró el Proyecto Piloto: manejo del proyecto, desarrollo de zonas y evaluación y diseño estratégico de las acciones de seguimiento, con unos costos que se desagregan por componente en el cuadro 1 de los anexos.

Los recursos de contrapartida se destinaron a cubrir las intervenciones que realizaría el INCORA para efectos de titulación de baldíos, la compra de tierras y acciones complementarias, y otros costos no cubiertos por el Banco Mundial. La ejecución del PPZRC, por categoría del gasto, aparece en el cuadro 2 de los anexos.

A 31 de diciembre de 2003, fecha de cierre del Proyecto Piloto, la ejecución total, por categoría del gasto, fue de US \$ 6.657.6 millones como aparece en el cuadro 3 de los anexos.

**A 31 de
diciembre de
2003, fecha de
cierre del
Proyecto, la
ejecución total
del Proyecto
Piloto, por
categoría del
gasto, fue de
US \$6.657,6
millones.**

Operación del Proyecto Piloto

A partir de los tres componentes identificados para la operación del Proyecto Piloto se determinaron sus mecanismos de gestión; coordinación general; monitoreo y administración; metodología y áreas de intervención en las ZRC piloto; y los parámetros bajo los cuales se llevarían a cabo una evaluación de impacto y un estudio de diseño estratégico.

☛ **Componente de Manejo del PPZRC²⁰**

Este componente se refirió a la administración y coordinación general del PPZRC y comprendió tres niveles: el local, el central y el nacional. Las directrices de su operación están contenidas en el Manual Operativo General -MOG.



²⁰ La explicación detallada de la estructura organizacional del PPZRC se presenta en el Manual Operativo General -MOG y en los tres Manuales Operativos Zonales -MOZ.

✿ Nivel local

Se refirió a la gestión local necesaria para el desarrollo del Proyecto Piloto en cada ZRC. Se dio a partir del establecimiento y consolidación de una estructura propia de gestión y de la identificación, diseño, aprobación, ejecución y evaluación de proyectos y acciones a ejecutar en cada zona, de acuerdo con los objetivos trazados.

Se realizó a partir de tres actores: las comunidades locales establecidas, las Organizaciones Comunitarias Ejecutoras -OCE de los recursos y los Grupos Técnicos -GT locales.

✿ Nivel central

Se refirió a la instancia de manejo general del PPZRC e incluyó la coordinación general de su ejecución y la administración de sus recursos; la coordinación de los tres GT y del desarrollo del Proyecto Piloto en las tres ZRC; la sistematización y difusión del aprendizaje derivado de las experiencias de la operación del PPZRC y el cumplimiento de los requerimientos del Banco Mundial y de otras actividades necesarias para su gerencia general.

Para la implementación de esta instancia de gestión, el Acuerdo de Préstamo contempló contratar, por parte del gobierno de Colombia, al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA como operador del PPZRC. Para el efecto, se firmó un convenio de administración delegada No. 100 (183) de 1998 entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE – Ministerio de Agricultura, por una parte, y el IICA, por la otra.

En el marco del convenio, el IICA conformó un grupo de gestión a nivel central denominado Grupo de Manejo del Proyecto -GMP, el cual ejerció la coordinación desde el nivel central; prestó los servicios administrativos y financieros; realizó la planeación anual de las acciones y la recuperación de las enseñanzas metodológicas; supervisó la programación y



ejecución de los recursos; y prestó asesoría y apoyo técnico a los GT y a las organizaciones comunitarias de las tres zonas piloto. El GMP orientó sus acciones bajo las directrices de política de un Comité Directivo -CD.

A través del GMP, el IICA financió la asistencia técnica, los equipos y los costos operativos incrementales. Además, una característica esencial de su función fue apoyar, más no suplantar, a los GT y a las organizaciones comunitarias permitiéndoles un protagonismo operativo y político a nivel local. También coordinó y facilitó la ejecución de los recursos destinados a la titulación de baldíos y/o a la adquisición de tierras en las ZRC, para lo cual se determinó que un funcionario del INCORA actuara como "enlace" del GMP con esta entidad.

El GMP estuvo conformado por un equipo especializado del que hacía parte un director de proyecto y expertos en lo administrativo y financiero, en medio ambiente, en monitoreo, seguimiento y evaluación, en desarrollo comunitario y coordinación institucional y en desarrollo rural e inversiones -sólo operó en los tres años iniciales del PPZRC. Para la ejecución de acciones puntuales, coordinadas a nivel central, el GMP contrató consultores específicos.

En los cinco años de ejecución del Proyecto Piloto operaron dos equipos: uno que actuó hasta noviembre de 2000 y otro hasta su terminación el 31 de diciembre de 2003.



✿ Nivel Nacional

Se refirió a la coordinación global, por parte de diversos organismos del nivel nacional, y a la orientación política y operativa de sus acciones. Originalmente sus funciones se concibieron a través de un Comité Interinstitucional -CI y de un Comité Directivo -CD, de la siguiente manera:

✿ El Comité Interinstitucional -CI

El documento de Evaluación del Proyecto – PAD, así como el MOG, preveían una instancia de dirección nacional conformada por representantes de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural -SNRAD, otras entidades públicas, ONG y otras organizaciones de la sociedad, de organizaciones comunitarias de cada ZRC piloto y de otras organizaciones campesinas, regionales y/o nacionales.

Entre sus funciones figuraban la coordinación de las entidades, programas y proyectos oficiales, de las ONG y otras organizaciones sociales y las organizaciones campesinas, con el fin de asegurar la concertación de las políticas relacionadas con las ZRC; velar por la concurrencia y racionalidad de las inversiones; garantizar la coherencia de las intervenciones de los diversos actores; divulgar periódicamente la información respectiva y lograr un ambiente político favorable para la ampliación del PPZRC.

El CI se concibió, además, como un espacio de intercambio de experiencias, de aprendizaje y de información básica sobre las actividades relativas al Proyecto Piloto, de discusión y solución de problemas puntuales en la ejecución, de definición de la oferta institucional y de seguimiento a los compromisos adquiridos.

En el nivel regional se preveía la relación del PPZRC con los CORPES, con los departamentos a través de las gobernaciones, las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR, con las instancias regionales de entidades nacionales, con entidades regionales, con organizaciones sociales, institutos y ONG regionales y, en el nivel municipal, con las alcaldías, con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural -CMDR, con las instancias municipales de entidades nacionales o regionales, con las organizaciones comunitarias, con los cabildos indígenas de resguardos adyacentes a las ZRC piloto.

De igual manera, desde el comienzo del Proyecto Piloto se buscó la conformación de Comités interinstitucionales locales, para cada ZRC piloto, integrados por los actores locales públicos, privados y comunitarios interesados.

Si bien entre los años 1996, antes de entrar en operación el PPZRC, y 1999, operó un mecanismo de coordinación interinstitucional nacional como el visualizado en el CI, este funcionó de manera informal y nunca se oficializó²¹. En los años posteriores dicho Comité no operó en la forma prevista, no tuvo la composición planteada y no actuó como le correspondía para garantizar los resultados esperados. La ausencia de este mecanismo restringió los logros del Proyecto Piloto.

La coordinación del PPZRC con las instancias regionales y municipales tuvo un carácter dispar y complejo, derivado tanto de factores institucionales de vieja data como políticos, fruto del conflicto armado, como la proscripción de

21 Informe Darío Fajardo "Productos del Proyecto Piloto para las ZRC a dos años de su iniciación". Bogotá, diciembre 15 de 2000.

las autoridades territoriales y municipales por los grupos insurgentes.

Los Comités interinstitucionales zonales operaron de manera informal e irregular, y con resultados igualmente dispares, hasta comienzos del año 2002 tras el rompimiento de las negociaciones de paz. Los hechos de violencia que se dieron en las regiones imposibilitaron su convocatoria.

🌿 El Comité Directivo -CD

La dirección y coordinación general del PPZRC estuvo a cargo de un Comité Directivo, presidido por el Viceministro de Agricultura e integrado por un representante del DAPRE (hasta el año de 1998); el Viceministro de Coordinación del Sistema Nacional Ambiental -SINA del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT; el director de la Unidad de Estudios Agrarios del Departamento Nacional de Planeación-DNP (hoy DEAGRO); el gerente general del INCORA (hoy INCODER); el representante residente del IICA en Colombia y, a partir de 2001, por un representante designado de común acuerdo por las tres organizaciones comunitarias ejecutoras zonales.

El CD ejerció funciones orientadas al cumplimiento de las políticas referidas al Proyecto Piloto y su articulación con las políticas sectoriales, y la aprobación de los Planes Operativos Anuales - POA y los informes de ejecución.

🌿 El Manual Operativo General -MOG

El Proyecto Piloto contempló la elaboración de un manual operativo general y tres zonales que sirvieran de modelos de intervención para el establecimiento y desarrollo de ZRC y fueran concertados entre las partes antes del inicio del PPZRC en cada zona. Además, la aprobación del MOG del PPZRC, fue una condición indispensable para hacer efectivo el préstamo²².

El MOG establece las “reglas de juego” del Proyecto Piloto y su elaboración partió de dos premisas esenciales: la sencillez y un carácter comprensible y lógico de las reglas, y su cabal cumplimiento.

Dentro de un proceso de aprendizaje e innovación, el MOG se asumió como un instrumento en evolución, susceptible de ser modificado de manera concertada por los actores del proceso cuando, a juicio de éstos, cambiara el escenario sobre el cual había sido establecido. Esta capacidad de cambio y adaptación de las reglas de juego se consideró la garantía de su estricto cumplimiento. De igual manera, el MOG rigió para todos los actores del proceso.

🌿 Componente de desarrollo de zonas

El acuerdo entre el gobierno de Colombia y el Banco Mundial previó la ejecución del PPZRC en tres zonas, dos de las cuales, la de El Pato-Balsillas, en el departamento de Caquetá, y la conformada por los municipios de San José, El Retorno y Calamar, en el departamento de Guaviare, fueron establecidas antes de iniciarse el Proyecto. La tercera, en el municipio de



22 La efectividad del préstamo se da cuando el prestatario ha cumplido la totalidad de requisitos exigidos por el BM para proceder a realizar el primer desembolso.

Cabrera, departamento de Cundinamarca, fue creada en noviembre de 2000.

En el caso de la ZRC de Guaviare, en razón de su extensión y complejidad político-administrativa, se acordó con las comunidades concentrar la acción del Proyecto Piloto en el municipio de Calamar, por lo que se hará referencia a la ZRC de Calamar para diferenciarla de la de Guaviare.

La aplicación de la metodología de trabajo en las tres zonas se hizo a través del desarrollo de un conjunto de acciones como:

✘ La planeación participativa; la complementación de las labores de titulación de tierras y las actividades agrícolas y de protección medioambiental que incluían, entre otras, acciones en los campos del análisis social, medioambiental y de los pueblos indígenas adyacentes; la evaluación de recursos; la investigación adaptable; la planificación del manejo del suelo y de las aguas; el análisis de la producción agrícola, del mercadeo y la comercialización; y las pequeñas inversiones productivas (subproyectos).

✘ La construcción de la capacidad local para el desarrollo comunitario y económico, que incluía, entre otros, la evaluación social de los diferentes grupos comunitarios, la formalización



del liderato y administración de los recursos dentro de un esquema participativo y el fortalecimiento de mecanismos para la resolución de conflictos.

✘ **Gestión del PPZRC**

La gestión operativa del Proyecto Piloto se soportó en un conjunto amplio de acuerdos, mecanismos y procedimientos entre el ente central de ejecución, el IICA, y las comunidades y entidades comunitarias ejecutoras de los recursos en el nivel local. Se estructuró en cuatro etapas:

✘ **Las "reglas de juego". Manual Operativo Zonal - MOZ**

Era claro que sin la aceptación de la comunidad no sería posible la ejecución del Proyecto Piloto en las tres zonas. El acercamiento y aprobación no estuvo exento de tensiones y prevenciones, que resultan obvias en zonas caracterizadas por diversos tipos de conflicto, en particular el armado, y que debieron ser superadas en un dispendioso proceso de creación de lazos de confianza y credibilidad con las comunidades locales.

Las condiciones de acercamiento a las comunidades, que no fueron previstas adecuadamente en su magnitud y consecuencias en la formulación del PPZRC, contribuyeron, a la par con otras dificultades, a disminuir el ritmo de ejecución de las acciones físicas, la utilización de los recursos del crédito externo, y a ampliar de tres a cinco años la ejecución del Proyecto Piloto.

La creación de lazos de confianza significó, de una parte, acceder a la realización desde un primer momento de pequeñas inversiones en obras locales consideradas prioritarias y urgentes por las comunidades y, de otra, la concertación y formalización de unos acuerdos que garantizaran a las partes el estricto cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Las pequeñas inversiones se dieron bajo la figura de subproyectos²³, y no sólo tuvieron el mérito de generar credibilidad y confianza al Proyecto Piloto sino que se convirtieron en un valioso mecanismo de empoderamiento comunitario. Este fue un "producto" no previsto, fruto de la metodología flexible e innovadora que se utilizó.

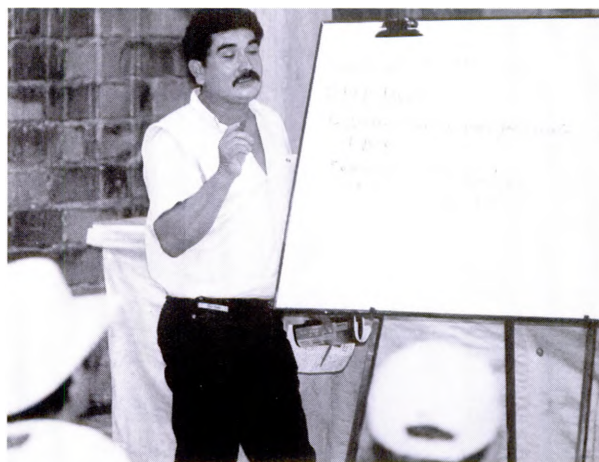
La concertación y formalización de los acuerdos que garantizaran el cumplimiento de los compromisos mutuos se materializaron en el MOZ, un valioso instrumento de relación entre la institucionalidad estatal y las comunidades campesinas que precisa las responsabilidades y compromisos de las partes y sienta las bases de una relación estable y respetuosa entre los actores.

🌱 **La Organización Comunitaria Ejecutora -OCE y la celebración de convenios de cooperación**

La selección de una organización comunitaria, con representación legítima y amplia de la comunidad, encargada de adelantar las acciones del Proyecto Piloto en el nivel local, fue una de las decisiones más importantes que se tomaron. El PPZRC dio completa autonomía a las comunidades locales para la escogencia democrática de una organización que cumpliera, a más de su representatividad comunitaria, los requisitos de estar legalmente constituida, de contar con personería jurídica y de tener capacidad de contratación.

Fue así como se seleccionaron la Asociación Municipal de Colonos de El Pato-AMCOP, en la ZRC de El Pato-Balsillas; la Cooperativa Multiactiva del Guaviare -COAGROGUAVIARE, en la ZRC de Calamar; y el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca -SINPEAGRICUN, en la ZRC de Cabrera.

Con cada una de estas organizaciones el IICA suscribió convenios de cooperación a través de los cuales cada año, en el período 1999-2003, se transferían los recursos para la ejecución di-



recta de todas las acciones del PPZRC previstas a nivel local en el POA.

🌱 **Apoyo técnico a las OCE y a las comunidades**

El apoyo técnico requerido por las OCE y las comunidades para la ejecución de los componentes locales del PPZRC, bajo su responsabilidad, fue suministrado por el IICA mediante la conformación de un GT local y del soporte técnico, administrativo y financiero del GMP en el nivel central.

Adicionalmente, aunque no de manera sistemática ni con la misma intensidad en las diferentes zonas, el apoyo técnico fue prestado ocasionalmente por las entidades públicas locales (alcaldías, UMATAS) o nacionales (INCORA, UEPNN), o mediante la contratación, por parte del GMP o de las OCE, de expertos para fines específicos

Particular importancia tuvo en esta experiencia la constitución de los GT locales. La conformación de estos grupos buscó, de una parte, vincular expertos locales y con residencia en la zona respectiva e integrar, como medio de enlace, a un funcionario del INCORA, dado el rol

²³ Se trata de pequeños proyectos de inversión que para diferenciarlos del nombre del Proyecto se les llamó subproyectos.



central del tema de tierras en las zonas; y de otra, formar recurso técnico local a través de la vinculación a los GT de miembros representativos de las organizaciones comunitarias más significativas, incluyendo de las OCE pero no exclusivamente de ellas.

La asistencia en los aspectos presupuestales, contables y financieros a las OCE, se dio a través del responsable administrativo y financiero del GT y de un experto en el área perteneciente al GMP.

🌿 Apoyo interinstitucional

En la estrategia del PPZRC se le dio papel central a la participación de las diversas entidades públicas y no gubernamentales con presencia o incidencia nacional o local en las ZRC piloto. Esta vinculación se materializó en dos niveles: la ejecución o cofinanciación de inversiones enmarcadas en las acciones concertadas con el Proyecto Piloto y la asistencia técnica en los campos de su competencia.

El mecanismo ideado para el logro de estos fines fue la conformación de un CI nacional, integrado por las entidades del SNRA y otros entes públicos (PLANTE, RSS, etc.) y privados; y la integración o, cuando menos, convocatoria local de reuniones interinstitucionales para efectos de coordinar acciones y recursos. Sin embargo, y como ya se señaló, el CI nacional tuvo una existencia efímera.

En cuanto a las réplicas locales de los comités interinstitucionales la práctica fue diversa. En la ZRC de El Pato-Balsillas una experiencia exitosa, la única en la zona en términos de coordinación interinstitucional, fue la parcelación de la hacienda Abisinia, en la inspección de Balsillas, en el año de 1999, que logró la participación de algunos entes nacionales y regionales. En ella confluyeron recursos y asistencia técnica del INCORA, el PLANTE, la Red de Solidaridad, el Ministerio del Medio Ambiente, Corpoamazonia y el Proyecto Piloto.

En este caso, el PLANTE y la RSS aportaron recursos conjuntos para el proyecto productivo ganadero por un valor de 300 millones de pesos y utilizaron los mecanismos de ejecución previstos por el PPZRC, es decir, a través de la transferencia a la OCE, que para el caso de la ZRC de El Pato –Balsillas era AMCOP.

No sucedió lo mismo con el Ministerio del Medio Ambiente y de Corpoamazonia, cuyo aporte conjunto de 150 millones de pesos para reforestación no pudo ser entregado a la OCE, por razones legales, y optaron por la ejecución directa dentro de los parámetros institucionales normales. Esto generó inconformidad y críticas, por parte de la OCE y de la comunidad, que argumentaron demoras en los procedimientos y la ejecución tardía del componente forestal.

Dentro de este programa de parcelación el INCORA asumió los costos en un 70% del valor del predio y las acciones complementarias fueron responsabilidad del Proyecto Piloto que desarrolló un subproyecto de seguridad alimentaria para sesenta (60) familias beneficiarias del programa.

Sin embargo, esta experiencia no logró la participación de los entes territoriales (la alcaldía de San Vicente del Caguán y la gobernación de Caquetá) no obstante las reiteradas solicitudes e invitaciones de que fueron objeto. Su presencia se limitó a acciones puntuales aisladas²⁴.

Históricamente esta zona se ha caracterizado por el distanciamiento entre la región de El Pato y las autoridades territoriales, situación que ni aún el Proyecto Piloto pudo superar. De otra parte, la proscripción de alcaldes y gobernadores, declarada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC en el 2002, a raíz de la terminación de las conversaciones de paz en el Caguán, acentuaron las dificultades de interlocución con las autoridades territoriales no sólo en la ZRC de El Pato-Balsillas sino en las otras dos zonas piloto.

En el caso de la ZRC de Calamar (departamento de Guaviare), la coordinación interinstitucional a nivel regional y local presentó otras características. En la zona existe una tradición organizativa comunitaria muy consolidada y una mayor capacidad de gestión y convocatoria frente a las autoridades territoriales. De hecho, la autoridad municipal participó activamente en el proceso de constitución de la ZRC y el Plan de Desarrollo Sostenible-PDS de la zona fue involucrado dentro del Plan de Desarrollo Municipal. Por esta vía, el PPZRC y la alcaldía co-financiaron muchos de los subproyectos desarrollados.

La participación, aunque no tan efectiva, de las instancias departamentales (gobernación de Guaviare), y nacionales con presencia local (Instituto Sinchi, Unidad de Parques del MAVDT, CDA, Sena, etc.), fue mayor a la observada en el caso de El Pato-Balsillas. En especial, la gobernación de Guaviare, a través de las Secretarías de Planeación, Agricultura, Educación y Salud, participó activamente en diferentes momentos con acciones concertadas con el PPZRC. Igualmente, y a diferencia de las otras dos zonas, el INCORA regional tuvo una presencia destacada de apoyo, más allá de su sola presencia formal como miembro del GT local²⁵.

En la ZRC de Cabrera, el PPZRC, que se inició desde su constitución²⁶ en noviembre del 2000, contó con la participación activa de la alcaldía municipal, a través de la UMATA. No obstante, finalizado el período del alcalde de entonces, la

24 Campesinos de la zona atribuyen esta situación a la baja significación electoral de la misma. No obstante, parecen existir profundas razones geopolíticas en la historia antigua y reciente de la zona que la explican.

25 Funcionarios del INCORA, regional Amazonia, participaron activamente en acciones de capacitación empresarial, formulación y evaluación de proyectos agroindustriales, seguimiento y evaluación de subproyectos, etcétera.

26 La participación del PPZRC en la zona se inició antes de su creación dado que el Proyecto participó activamente en la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible con fundamento en el cual la Junta Directiva del INCORA le dio su aprobación.

situación coincidió con la proscripción de los Alcaldes adoptada por las FARC y el apoyo a partir de ese momento cesó completamente²⁷.

En términos de cooperación interinstitucional con el Proyecto Piloto en la ZRC de Cabrera, la gobernación de Cundinamarca no jugó ningún papel mientras que el Sena y la Secretaría de Salud departamental, a través del Plan de Atención Básica en salud (PAB), intervinieron de manera puntual.

Es de resaltar, sin embargo, que en la ZRC de Cabrera la vinculación del PPZRC con la CAR regional, más específicamente con el Proyecto Checua, adelantado por ésta con la cooperación del Gobierno de Alemania (GTZ), le permitió al Proyecto Piloto conocer y difundir la metodología de "labranza mínima" y "siembra directa" en las tres zonas.

✿ **Tierras, medio ambiente y desarrollo agrícola**

En la estrategia metodológica del PPZRC estaba previsto que en las acciones a desarrollar en los campos de acceso a la tierra y titulación de baldíos, jugarían un papel determinante factores como el medio ambiente; la producción sostenible; las evaluaciones sociales y ambientales y de poblaciones indígenas; la identificación y manejo de zonas intermedias; el uso de la tierra en áreas sensibles y de poblaciones indígenas; y la asistencia técnica para la producción y el mercadeo agrícola.

Todo ello en el marco del método de «aprendizaje e innovación» que busca lograr aprendizajes a partir de la intervención protagónica de los colonos organizados, para que sean ellos los que escojan alternativas estratégicas, identifiquen las prioridades de desarrollo de la zona, formulen planes de desarrollo sostenible, gestionen financiación de fuentes institucionales y del sector privado, y promuevan la participación de la comunidad local en la aplicación, gestión y evaluación de los resultados del desarrollo.

En este componente, las acciones, los resultados y experiencias replicables se concretaron en:

✿ **Planeación participativa del desarrollo local**

La planeación del desarrollo local de las ZRC parte de la elaboración del PDS y, con fundamento en él, de la formulación y ejecución de los proyectos de inversión que lo materialicen a través de mecanismos de participación, seguimiento y control comunitarios.

• **El Plan de Desarrollo Sostenible -PDS**

El Decreto 1777/96 y el Acuerdo 024/96 establecen la secuencia de organización de una ZRC, la cual se inicia con la preparación y aprobación, por parte de la comunidad interesada, del PDS. En él se hace la descripción básica de la zona en términos de localización, de población, de características de la producción, de los objetivos de la organización como reserva campesina, así como los lineamientos básicos de las iniciativas a través de las cuales se busca cumplir estos objetivos.

A partir de la ejecución del PDS, con sus actualizaciones periódicas y su vinculación a los planes municipales y departamentales correspondientes, se pretendía el logro de los fines sociales, económicos y ambientales que se le asignan a la figura de ZRC.

Al momento de iniciarse el PPZRC dos de las tres zonas seleccionadas para el desarrollo de su metodología (El Pato-Balsillas y Guaviare) ya tenían existencia legal formal y, en tal sentido, contaban con su respectivo PDS. En cambio para el plan correspondiente a la tercera zona (Cabrera), cuya creación legal se hizo en noviembre de 2000, se contó con la colaboración del Proyecto Piloto.

²⁷ A raíz de la terminación de las negociaciones de paz, la ZRC de Cabrera entró en una situación de gran inestabilidad en orden público que incluyó la muerte violenta del personero municipal y del alcalde en ejercicio. Ambos conocedores y amigos del Proyecto.



La trascendencia de los PDS radicó en que se constituían en el punto de partida y la carta de navegación del desarrollo zonal, y debían plasmar tanto las expectativas inmediatas como las visiones de desarrollo de largo plazo de las comunidades respectivas. En consecuencia, su elaboración así como la viabilidad política, técnica y presupuestal de cada uno de sus componentes, revestía gran importancia en términos de la satisfacción o no de las expectativas puestas en ellos.

Las experiencias al respecto de las ZRC incluidas en el PPZRC son diferentes²⁸. En el caso de la comunidad de El Pato-Balsillas, el PDS, más que un documento estructurado con arreglo a los principios metodológicos, técnicos y políticos de la planeación territorial, consistió en un listado de iniciativas de inversión precariamente avaladas en su financiamiento (que nunca se dio) por parte de algunas entidades oficiales durante la audiencia pública en la cual fue presentado a la comunidad. El desarrollo del PDS generó expectativas que posteriormente fueron factor de conflicto en la etapa inicial del Proyecto Piloto, al ser visto éste por las comunidades como la fuente de financiación del PDS.

En los casos de las ZRC de Calamar y de Cabrera, si bien la naturaleza de los planes no di-

fiere sustancialmente de la ZRC de El Pato-Balsillas, se diferencian de ésta en que los mismos fueron acogidos, en algún grado, por las administraciones municipales respectivas (en particular en la ZRC de Calamar), las cuales posteriormente contribuyeron a la cofinanciación de algunos subproyectos de inversión impulsados por la comunidad con el concurso del PPZRC.

Reconociendo la importancia y trascendencia de los PDS como carta de navegación del desarrollo zonal, lo que se concluye es la necesidad de la construcción participativa del plan, con proyectos de inversión identificados y cuantificados, objeto de un riguroso proceso con fundamento en sólidas formulaciones técnicas y compromisos políticos y presupuestales para su materialización.

En la práctica del PPZRC, si bien los PDS fueron un punto de referencia de las acciones no fueron el eje del mismo, por la doble circunstancia del limitado apoyo de la institucionalidad pública local y regional a su ejecución y por la dinámica propia del Proyecto Piloto.

²⁸ La evaluación del cumplimiento de los PDS en las tres ZRC piloto fue contratada por el Proyecto a finales de 2003 y sus resultados se encuentran dentro de los documentos de evaluación que deja la experiencia piloto.

- **La ubicación de los subproyectos en la estrategia metodológica del PPZRC**

En el marco del Proyecto Piloto, los subproyectos, además de ser pequeñas inversiones orientadas a resolver una o más necesidades o problemas identificados por la comunidad, fueron unidades operativas de ejecución a través de las cuales se aplicó el principio del «aprender-haciendo».

De igual manera, éstos se enmarcaron, al lado de otros componentes, dentro de las acciones que buscaban generar una metodología replicable para la constitución y desarrollo de ZRC. En este sentido, las inversiones desarrolladas se consideraron una tarea subordinada a la construcción metodológica.

En las ZRC piloto los subproyectos fueron el mecanismo natural para introducir la “cultura de proyectos” en sus comunidades, como requisito esencial para garantizar la participación comunitaria real en la planeación local y como mecanismo legal para acceder a la financiación pública de su desarrollo.

El llevar a las comunidades y a sus organizaciones a la comprensión y aplicación práctica del llamado “ciclo del proyecto” (identificación, formulación, ejecución, y evaluación) significó, más allá del simple ritual técnico conocido, el involucrarlos



en el conocimiento de su realidad; en la comprensión de las alternativas de solución a sus problemas y la formulación técnica de la mejor de ellas; en la factibilidad práctica de su ejecución; y en la necesaria, conveniente y poco utilizada práctica de evaluación de resultados.

A lo largo del aprendizaje teórico-práctico del “ciclo del proyecto”, la comunidad fue haciéndose consciente de su capacidad de intervención en la realidad de su entorno; de las complejidades técnicas de la misma (y de la importancia del apoyo de los técnicos y de la técnica); de la posibilidad, requisitos y procedimientos de ejecución; y del extraordinario valor que representa la evaluación de resultados como mecanismo de corrección de errores y de control social. Se podría afirmar que la comprensión y aplicación de los “secretos” del ciclo se convirtió en un importante mecanismo de empoderamiento comunitario.

Igualmente, dentro de este proceso, la comunidad y sus organizaciones evidenciaron y corroboraron la importancia del apoyo institucional público y privado, los requisitos para acceder a él, sus derechos y sus deberes. De esta manera se generaron puentes antes desconocidos entre el Estado y las comunidades.

- **Los resultados alcanzados**

La aplicación de la estrategia del “aprender-haciendo” revirtió en el empoderamiento comunitario a través de la ejecución de subproyectos de los que se esperaban resultados como:

El portafolio de subproyectos identificados, diseñados y elaborados conjuntamente con la OCE de cada zona

La elaboración del portafolio de subproyectos fue concebida como un proceso en el cual la OCE y el GT definían las prioridades de inversión para la zona, con el acompañamiento del GMP, a través del apoyo técnico para la

identificación, la asignación de prioridades, el diseño, la formulación y la ejecución de las inversiones. De esta manera se seleccionaron los subproyectos que fueron financiados con recursos asignados para la ZRC de El Pato-Balsillas en 1998 y 1999, y para la ZRC de Calamar en 1999.

Una vez diseñada y aplicada comunitariamente la Evaluación Socioeconómica y Ambiental Participativa -ESAP, con la que se logró la recopilación de un vasto volumen de información -cuya particularidad fue la identificación, vereda por vereda, de las necesidades más apremiantes de la comunidad-, las necesidades identificadas fueron vaciadas en un formato de elaboración de perfiles de los subproyectos, que sirvió para incluirlos después en una base de datos denominada "Banco de perfiles de subproyectos".

Esta base de datos fue manejada, en el nivel local, por los GT y fue el resultado de un acuerdo logrado con las comunidades en el sentido que la información recopilada sería almacenada y manejada localmente. Los perfiles de subproyectos a ser financiados con recursos del 2000 y del 2001 fueron producto, en las tres zonas, del trabajo de identificación de necesidades realizado durante la elaboración de la ESAP. Un procedimiento similar se surtió para los subproyectos a ejecutar en el período 2002 y 2003, con la salvedad de que estos se centra-

ron en los aspectos menos desarrollados del PPZRC en sus tres primeros años, como el ambiental y el productivo sostenible; y que en su selección y formulación jugó un papel más directo el GMP.

Como resultado de la realización de la ESAP y del proceso de priorización de las necesidades de las comunidades, se logró la conformación de un "Banco de perfiles" y de un conjunto de instrumentos desarrollados a lo largo del PPZRC, que se describen a continuación:

- ✿ Un consolidado (banco) de 531 perfiles de subproyectos en las tres ZRC piloto.
- ✿ Un formato validado para la elaboración de perfiles de subproyectos.
- ✿ Un instructivo validado del formato.
- ✿ Formatos para el seguimiento de los subproyectos.
- ✿ Formatos para informes de cierre de los subproyectos.
- ✿ Una base de datos espacializada de subproyectos.

Por zona, los perfiles incluidos en el "Banco de perfiles" se desagregaron de la siguiente manera:

ZRC	Número de perfiles de Subproyectos identificados
El Pato- Balsillas, Caquetá	287
Calamar, Guaviare	113
Cabrera, Cundinamarca	131
Total ZRC	531



Los subproyectos ejecutados de manera participativa

Al cierre del PPZRC, el 31 de diciembre de 2003, la situación de los subproyectos por años, zonas y tipos fue la siguiente:

Distribución de los recursos

Los recursos presupuestales ejecutados por el PPZRC orientados a la realización de subproyectos en los POA 1998 a 2003, ascendieron a \$3.568.0 millones. El comportamiento de la inversión por zonas lo podemos apreciar en el cuadro 4 de los anexos.

Del total de recursos canalizados a las zonas para subproyectos en el período 1998-2003, el 38% correspondió a la ZRC de El Pato-Balsillas, el 39% a la de Calamar y el 23% a la de Cabrera.

Las diferencias en la asignación de recursos por zona obedeció básicamente a los diferentes años de vinculación de cada una de ellas al PPZRC: El Pato-Balsillas desde 1998, Calamar desde 1999 y Cabrera desde finales del año 2000.



Número de subproyectos total y por zona

Durante la vida del PPZRC se ejecutaron un total de 122 subproyectos zonales²⁹. De estos, el 45% (55) correspondió a El Pato-Balsillas, el 25% (31) a Calamar y el 30% (36) a Cabrera.

El mayor número de subproyectos se registró en la ZRC de El Pato-Balsillas y obedeció, de una parte, a la mayor extensión del territorio y a la dispersión de las comunidades dentro de él y, de otra, al predominio de pequeñas obras de infraestructura solicitadas como prioridad por tales comunidades. (Cuadro 5 de los anexos).

Inversión por tipo de subproyecto

Las inversiones por tipo de subproyecto revelaron un notorio predominio de las obras de infraestructura: de los 122 subproyectos financiados, el 45% (55) correspondió a infraestructura, el 25% (31) a productivos, el 16% (19) a fortalecimiento comunitario y el 14% (17) a ambientales. (Cuadro 6 de los anexos)

Organizaciones

Comunitarias capacitadas

(OCE en capacidad de identificar, priorizar, formular y ejecutar proyectos de inversión)

No sin altibajos y limitaciones, las OCE asimilaron el modelo desarrollado del "ciclo de los subproyectos" y lo aplicaron a nivel veredal, de subregión y de región. Esta habilidad se evidenció en los 122 subproyectos formulados y ejecutados que hacen parte del "Banco de subproyectos", y en los 531 que hacen parte del "Banco de perfiles".

Cuando se habla de organizaciones comunitarias capacitadas no sólo se hace referencia a sus equipos directivos y técnicos sino a todos los miembros de la comunidad que desde el nivel veredal participaron en los procesos de

²⁹ En el documento de Seguimiento y Evaluación, anexo a este Informe Final, se incluye una relación completa y detallada de los subproyectos.

identificación, priorización y selección de subproyectos.

Adicionalmente, la ejecución de algunas inversiones se realizó tomando como base organizaciones preexistentes o propiciando, a través de subproyectos específicos (culturales, productivos, de comercialización, etc.), su constitución, organización y desarrollo de capacidades en la planeación de proyectos, lo que amplió el radio de acción de los aprendizajes colectivos en la óptica de la "cultura de proyectos"³⁰.

Esta variedad de tipos de organizaciones ejecutoras constituyó una riqueza del PPZRC e implica diversas formas de abordar la ejecución de inversiones, que encuentran su unidad y coincidencia en la aplicación de los principios y procedimientos establecidos en los manuales operativos.

La creación o elevación de la capacidad de las organizaciones comunitarias de participar en las distintas fases del "ciclo de subproyectos" se manifestó, también, en la menor intervención del nivel central en estas actividades y se reflejó tanto en los aspectos de definición de parámetros técnicos de los subproyectos, como en la celeridad en la ejecución de los procedimientos contractuales y administrativos de las inversiones.

Subcomponente ambiental y productivo sostenible

La presentación de este subcomponente se hace a partir de la explicación del marco metodológico de intervención adoptado por el PPZRC y de las acciones adelantadas.

- **El proceso metodológico de intervención ambiental productiva en la ZRC**

A partir del análisis de las características de los ecosistemas, de los recursos naturales existentes y de los sistemas de producción agropecuaria de las ZRC, se organizó la intervención en las siguientes fases (gráfico I de los anexos):

Evaluación ambiental productiva

Fue la fase de conocimiento y análisis ambiental – productivo de la ZRC a partir, principalmente aunque no exclusivamente³¹, de la información reportada por la ESAP. En esta fase se realizaron:

- ✦ La adquisición y/o elaboración de cartografía básica, temática y del ordenamiento ambiental territorial de las ZRC.
- ✦ La elaboración del análisis ambiental de las ZRC a partir de la información de la ESAP, de información secundaria y de la realización de eventos de análisis ambiental-productivo con instituciones y comunidades.
- ✦ La actualización del documento de la ESAP como evaluación y como línea de base.
- ✦ La elaboración del documento de caracterización ambiental de las ZRC.
- ✦ El diseño de los indicadores ambientales y productivos de la ZRC.



30 La relación de organizaciones distintas de las OCE que han sido fortalecidas o creadas alrededor del PPZRC, se encuentra en el documento ICO anexo a este Informe Final.

31 La aplicación de la ESAP depende de la información disponible y de la vigencia y disponibilidad de la misma. Si se tienen diagnósticos ambientales actualizados no es necesario aplicarla. La ESAP se aplica para actualizar la información de la ZRC y su aplicación puede ser parcial, dependiendo de los vacíos de información existentes.



Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio -POAT

La formulación del POAT se realizó a partir de la identificación de la oferta, la demanda y los conflictos ambientales; de la elaboración y/o actualización de la cartografía básica, temática y sintética; de la zonificación ambiental y de la propuesta de ordenamiento territorial. Además, fue necesario contar con el plan o esquema de ordenamiento territorial del municipio(s) al cual (es) pertenece la ZRC. Este proceso fue participativo y en él intervinieron las comunidades e instituciones locales y regionales.

Plan de Manejo Ambiental Productivo del territorio

El Plan de Manejo Ambiental Productivo - PMAP de la ZRC fue la materialización de los análisis y del diseño de las estrategias necesarias para prevenir, mitigar y/o restaurar el deterioro ambiental en la zona, así como de las alternativas de solución a los conflictos ambientales identificados en el POAT.

Algunos de los temas a considerar en el PMAP se refieren a:

- ☛ Aprovechamiento sostenible de productos del bosque.

- ☛ Protección y conservación de recursos naturales.
- ☛ Sistemas productivos sostenibles.
- ☛ Educación e investigación ambiental y productiva.

En cada ZRC estos temas se desarrollaron de acuerdo con sus condiciones particulares ecológicas, socioculturales y políticas.

A partir del análisis del estado de desarrollo del componente ambiental productivo se organizó un plan de trabajo orientado al conocimiento y análisis ambiental de cada zona. Las actividades desarrolladas al respecto fueron:

- ☛ Suscripción de acuerdos para el manejo de la información y de las inversiones iniciales.
- ☛ Diseño y aplicación comunitaria de los aspectos ambientales de la ESAP.
- ☛ Elaboración del análisis ambiental de las ZRC a partir de la información de la ESAP, de información secundaria y de la realización de eventos de análisis ambiental con instituciones y comunidades.
- ☛ Adquisición y/o elaboración de cartografía básica, temática y del ordenamiento ambiental territorial de las ZRC.
- ☛ Complementación del documento de la ESAP como evaluación y como línea de base, aplicándola a una ZRC.
- ☛ Elaboración del documento de caracterización ambiental de las ZRC.
- ☛ Diseño de los indicadores ambientales y productivos del PPZRC, dando alcance a la Carta Suplementaria^{3 2} de los documentos del Proyecto Piloto.

Como resultado de estas acciones, de manera comunitaria, se realizaron o diligenciaron tres evaluaciones socioambientales participativas aplicadas; tres documentos de caracterización ambiental de las ZRC piloto; 15 nuevos mapas de la ZRC de Cabrera, 11 de la ZRC de Calamar y 16 de la ZRC de El Pato

32 Documento dentro del Contrato de Empréstito BIRFGC que establece los Indicadores de impacto del Proyecto.

Balsillas; y 14 eventos de socialización y análisis de la información ambiental – productiva de las zonas piloto.

- **Las acciones desarrolladas**

En el subcomponente ambiental y productivo sostenible se adelantaron acciones de capacitación en diversas áreas de interés en el tema, con las cuales se buscó abordar de manera integral la problemática ambiental–productiva para que las comunidades identificaran las posibilidades de desarrollo que se plantean desde los ecosistemas y el territorio.

Las actividades más relevantes y sus aspectos más importantes fueron:

Capacitación ambiental y productiva sostenible

Se realizó en tres niveles:

- Entrenamiento a los GT, a las OCE y a productores expertos, a través de la realización de seminarios y talleres específicos sobre recursos naturales, planificación ambiental y formulación de proyectos ambientales.
- Educación continuada que buscaba promover la participación de los productores y técnicos locales en seminarios sobre agricultura ecológica y producción sostenible orientados por el IICA.
- Realización de eventos de sensibilización y capacitación en cada subproyecto ambiental y productivo, así como en temas ambientales en inversiones de infraestructura como la construcción de acueductos y los minidistritos de riego.

Los resultados de esta actividad, sin tomar en consideración las capacitaciones que se realizaron en el marco de los subproyectos, se tradujeron en 20 eventos de capacitación ambiental y 22 en sistemas productivos sostenibles a los GT, las OCE y las comunidades de las ZRC piloto.

El modelo organizativo utilizado por el PPZRC, basado en la participación comunitaria, permitió generar un proceso intensivo de capacitación orientado a formar y entrenar, a campesinos expertos, campesinos jóvenes con formación técnica básica y bachilleres vocacionales agropecuarios, como técnicos locales que pudieran apoyar el desarrollo de subproyectos ambientales y forestales en las zonas.

El modelo de transferencia de tecnología del PPZRC se basó en el esquema campesino–campesino, el cual permitió generar capacidad local, desarrollo humano y capital social entre las comunidades rurales de las ZRC.

Pese al corto tiempo³³ de estos procesos de capacitación, al cierre del PPZRC se habían identificado principios de asimilación y apropiación de las prácticas de conservación y de producción sostenible por parte de los productores. En la ZRC de Cabrera, por ejemplo, algunos campesinos que no estaban vinculados al Proyecto Piloto, comenzaron a aplicar por cuenta propia la siembra directa y los abonos verdes³⁴.

Plan de Manejo Ambiental productivo

El Plan de Manejo Ambiental -PMA, se orientó en las ZRC como una estrategia ambiental–productiva a partir del diseño de programas y pequeñas inversiones o subproyectos. El PMA siguió el siguiente proceso:

1. Identificación de las problemáticas ambientales y productivas de las ZRC.

Se concibió como un proceso activo de gestión ambiental local, a partir de la cual y desde el inicio del PPZRC, se buscó generar confianza y recuperar la credibilidad de las comunidades mediante la realización de pequeñas inversiones en las problemáticas ambientales y

33 Las acciones en las áreas ambiental y productivo-sostenibles sólo se iniciaron de manera sistemática en el PPZRC en el año 2002.

34 Informe Final de Evaluación Externa de la Universidad Javeriana.



productivas más sentidas, aún antes de la formulación técnica de los planes de ordenamiento y manejo ambiental.

A este proceso se le denominó "plan activo" porque permitió reordenar y manejar comunitariamente el territorio, dándole sostenibilidad a las obras a partir del compromiso de las comunidades. Se expresó a través de la suscripción de acuerdos comunitarios de protección de áreas estratégicas ambientales y de manejo sostenible del territorio.

Diseño de la estrategia ambiental productiva para las ZRC

Se orientó de manera integral³⁵ a la formulación y focalización territorial de los programas y los subproyectos. Los programas diseñados para el PMA se ajustaron de acuerdo con las condiciones ecológicas, socioculturales y políticas particulares de cada ZRC y las acciones adelantadas en cada uno de ellos fueron:

• **Aprovechamiento sostenible de productos del bosque**

La intervención del PPZRC en este programa estuvo orientada a fomentar y fortalecer el aprovechamiento de los productos del bosque con una base de gestión comunitaria. Los subproyectos ejecutados y el resultado de las acciones a destacar fueron:

• **Conformación de empresas comunitarias de productos del bosque**

A partir de la aplicación de la metodología AYDM³⁶ de la FAO, se identificó la posibilidad de crear diferentes tipos de empresas comunitarias de productos del bosque en las ZRC piloto.

Fue así como se constituyeron siete (7) empresas comunitarias: cinco (5) en la ZRC de Cabrera, beneficiando a 51 familias; una (1) en la ZRC de Calamar, beneficiando a 11 familias, y una (1) en la ZRC de El Pato Balsillas, beneficiando a 80 familias³⁷. Estas empresas se en-

cuentran en su fase de conformación, instalación de equipos y puesta en marcha de los procesos productivos.

• **Plantaciones forestales productoras y protectoras**

Con estas plantaciones se buscó propiciar entre las familias beneficiarias el desarrollo de la cultura de la plantación forestal, como parte de la planificación de finca y desestimulando el uso irracional de los bosques primarios y secundarios de la zona. Con las especies productoras que se plantaron se buscó, en el corto plazo de cinco años, proveer de maderas para su uso en la finca (cercas, cultivos, leña).

Así mismo, se instalaron plantaciones forestales protectoras en nacederos, humedales, rondas de quebradas y ríos. También se promovió la plantación de maderas finas y especies maderables en vía de extinción, para recuperar los recursos genéticos locales.

En total se plantaron 38 mil 840 plántulas en las tres zonas así: 24 mil 100 en la ZRC de Cabrera, con especies nativas como encenillo, cedro, arrayán, chical, aliso, sauces, cajetos, arboloco, drago, saúco, siete cueros y especies de rápido crecimiento como eucalipto, pino, acacia negra, entre otros; 7 mil 140 en la ZRC de Calamar, con especies como cuyubi, macano, abarco, flor morado, cedro y cachicamo, moriche, guadua, matarratón y cafetero; y 7 mil 600 en la ZRC de El Pato-Balsillas,

35 Se trató de cubrir la mayoría de los recursos naturales locales: agua, bosque, suelo, así como la calidad de vida de los pobladores.

36 AYDM: Análisis y desarrollo de mercados.

37 En la ZRC de Cabrera se conformaron cuatro (4) empresas asociativas de trabajo de plantas aromáticas bajo el esquema de producción por contrato con la empresa FRANWILL, y una (1) empresa asociativa de trabajo de cría de Borugos. En la ZRC de Calamar se conformó la empresa Comunitaria de Productos del Bosque Escuela Taller El Milpo para la transformación y agregación de valor a las maderas finas de la región. En la ZRC de El Pato-Balsillas se conformó la empresa Comunitaria de Producción de Agua Embotellada El Pato, para el aprovechamiento de los recursos hídricos de la región en el embotellamiento de agua y la elaboración de jugos naturales.

con especies como cedro, nogal, arenillo, flor morado, amarillo, entre otras.

♦ Fortalecimiento institucional

En este campo se realizaron eventos como un seminario internacional sobre experiencias en el aprovechamiento sostenible de productos del bosque con casos de Brasil, Perú y Colombia. Participaron 250 personas de diferentes regiones del país e invitados internacionales de USA, Perú y Brasil. En este escenario se concibió y dio impulso a la conformación de la Cadena Latinoamericana de Agrodiversidad³⁸.

• Protección y conservación de recursos naturales

Aunque las ZRC son territorios en donde la estructura de la oferta natural aún presenta áreas importantes con poca intervención humana³⁹, con la ESAP se identificaron problemas de manejo de estos recursos, especialmente de estrés hídrico y escasez del recurso en épocas de verano, siendo su manejo y protección una necesidad sentida por las comunidades. En este sentido, se priorizó el agua como el recurso a proteger.

En la ZRC de Cabrera se intervinieron para su protección cinco microcuencas: las quebradas Argelia, La Esmeralda, La Lejía, La Machamba y La Lajita, incorporando 16 nuevas hectáreas a conservación comunitaria; se protegieron 34 nacimientos en las fincas de los beneficiarios y se suscribieron 4 acuerdos comunitarios de conservación⁴⁰.

En la ZRC de Calamar se intervinieron 20 nacimientos de agua en los caños: Damas, Rico, Gaitana y Bálsamo, incorporando 13 nuevas hectáreas a conservación comunitaria, y se suscribieron 17 acuerdos.

En la ZRC El Pato-Balsillas se intervinieron 4 microcuencas: las quebradas Los Negritos, Selva Negra, Perlitas y Puerto Amor, incorpo-



rando 706 nuevas hectáreas a conservación comunitaria, y se suscribieron 6 acuerdos.

Es de resaltar el acuerdo realizado en la ZRC El Pato-Balsillas sobre la microcuenca Los Negritos en la que además de reubicar a tres familias asentadas en las cabeceras de la microcuenca, se delimitó físicamente su área utilizando cerca de alambre en la frontera agropecuaria y las comunidades declararon las cabeceras como zonas de reserva natural hídrica comunitaria.

En la ZRC de Calamar se identificó como un logro positivo de las inversiones realizadas en la protección de los nacimientos, el que por cada (\$1) peso invertido en estas obras, otros proyectos similares como los de la CDA, invierten uno punto tres (\$1.3) pesos⁴¹.

En este tema, otro efecto positivo fue la disminución de los costos hasta en un 50% cuando

38 Iniciativa que surgió en el marco del seminario y que se materializó en una reunión realizada en la ciudad de Iquitos, Perú, con la participación de entidades de Colombia, Brasil, Perú y del Programa PLEC de la Universidad de las Naciones Unidas.

39 En las ZRC de Calamar y de El Pato-Balsillas más del 80% del territorio está cubierto por bosques naturales primarios y secundarios, y en la ZRC de Cabrera más del 70% por bosques naturales primarios, secundarios y páramo.

40 Los acuerdos comunitarios son pactos sencillos suscritos entre los propietarios de las fincas en donde están ubicados los nacimientos de agua y las juntas de acción comunal de las veredas respectivas, para mantener intacto el aislamiento y la protección realizada a los nacimientos y ronda de los ríos y permitir la re-vegetalización natural, restringir el acceso de animales al nacimiento protegido y no arrojar residuos sólidos ni líquidos a ellos.

41 ZRC de Calamar. Informe final subproyectos ambientales. Alfredo Torres, diciembre de 2003, Pág. 13.

son las mismas comunidades las que se encargan de desarrollar las obras y actividades requeridas (como el aserrío de los postes), lo que a su vez permitió elevar el sentido de pertenencia de las comunidades.

En cuanto a la sostenibilidad de estas acciones de protección son pertinentes algunas consideraciones:

♦ **Sostenibilidad económica de los proyectos hídricos**

Los beneficios económicos que la ejecución de estos subproyectos generaron a la población beneficiaria son medibles en el largo plazo y se relacionan con el mejoramiento de los volúmenes del recurso hídrico en las épocas de verano, el índice de necesidades básicas insatisfechas -NBI y la calidad de vida.

Además, este tipo de subproyectos les permitió a las comunidades iniciar y/o avanzar en procesos de gestión ambiental, que en el mediano plazo les posibilitará fortalecer el conocimiento territorial de la ZRC; conocer y dimensionar las problemáticas ambientales locales; valorizar sus recursos naturales, generando un sentido de pertenencia con los mismos; identificar en los productos del bosque nuevas alternativas para la diversificación de sus ingresos; constituirse empresarialmente para el aprovechamiento sostenible de los productos del bosque; participar del ciclo completo de un proyecto ambiental; formular y participar en la creación de proyectos para buscarle cofinanciación, conformar grupos de trabajo con técnicos locales para la aplicación de los subproyectos que generan liderazgo y fortalecimiento del capital humano y social de las ZRC.

♦ **Sostenibilidad ecológica de los subproyectos**

La sostenibilidad ecológica de los subproyectos estuvo bajo la responsabilidad de los pobladores y de las organizaciones comunitarias a partir del establecimiento y cumplimiento de los acuerdos, sobre protección de áreas estratégi-

cas ambientales, suscritos entre las juntas de acción comunal y los propietarios de los predios en donde se encontraban los nacimientos de agua.

Estos acuerdos, a un nivel social básico, buscaban mantener bajo protección los recursos hídricos de beneficio comunitario, y eran los comités ambientales de las juntas de acción comunal los encargados de la vigilancia, control y mantenimiento de las obras.

♦ **Coordinación institucional y sostenibilidad**

En el ámbito institucional, las autoridades ambientales regionales participaron en la ejecución de los subproyectos, conocieron de las actividades y de los acuerdos de protección de los nacimientos, y se coordinó con ellas la adopción de los subproyectos con miras a dar continuidad a las inversiones en las microcuencas.

• **Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial -POAT**

En la elaboración de los planes se contemplaron los siguientes procesos:

♦ **Elaboración del modelo conceptual metodológico para las ZRC**

La fragilidad de los ecosistemas hizo imperativo que el ordenamiento territorial se realizara con énfasis ambiental.

♦ **Conceptualización del POAT**

Se concibió como un acuerdo comunitario sobre la organización y ordenamiento socio-ambiental del territorio, de los recursos naturales, de la biodiversidad y de los sistemas de producción en la ZRC y en su vecindad. En el POAT se establecieron acuerdos sobre áreas prioritarias para la protección y conservación de los recursos naturales y el ambiente, para la producción sostenible y para la restauración de ecosistemas.

♦ **Diseño y aplicación del proceso participativo**

El POAT fue el resultado de un proceso de formulación participativa, en el cual las comunidades y las instituciones validaban y ajustaban las propuestas técnicas de oferta, demanda y conflicto ambiental; la cartografía temática y sintética; la zonificación ambiental; y la propuesta de ordenamiento.

Las comunidades en el terreno, a partir de las orientaciones de los representantes capacitados de las comunidades, revisaban, validaban y ajustaban los productos del POAT y elaboraban el documento y la cartografía final.

♦ **Elaboración de los documentos de los planes de ordenamiento ambiental territorial en las ZRC de Cabrera, Calamar y El Pato-Balsillas**

Las acciones desarrolladas por el PPZRC permitieron la formulación participativa del POAT en la ZRC El Pato-Balsillas; el análisis, evaluación y ajuste interinstitucional y comunitario del POT de la ZRC de Cabrera; y la identificación y socialización del POT de la ZRC de Calamar, a partir del POT municipal.

• **Programación de los sistemas productivos sostenibles -SPS**

Estuvo orientada a la realización de subproyectos de seguridad alimentaria, la mitigación de los impactos ambientales de las prácticas agropecuarias, la capacitación en planificación de las fincas, el fortalecimiento de la organización comunitaria y el mejoramiento de los cultivos promisorios en cada ZRC como fueron: frutales amazónicos, cárnicos y arroz, en la ZRC de Calamar; frutales andinos, arveja y frijol, en la ZRC de Cabrera; y lácteos, café, frutas y verduras, en la ZRC de El Pato-Balsillas.



Se pueden señalar como fortalezas de los subproyectos productivos desarrollados en las Zonas de Reserva Campesina:

- ✦ El enfoque hacia la seguridad alimentaria, como fue el caso de la ZRC de El Pato-Balsillas.
- ✦ El énfasis agroindustrial que integra la cadena de abastecimiento en la aplicación de las propuestas metodológicas para el establecimiento de sistemas agroforestales desarrollados por las instituciones de investigación local⁴², y en la cobertura territorial total y de representatividad de los beneficiarios al hacer partícipes, en todos los subproyectos, a productores representantes de cada una las 11 veredas en la ZRC de Calamar.
- ✦ La diversificación con especies menores, el fortalecimiento organizativo de grupos desde la perspectiva de género, y la atención primordial a los productos principales de la zona, como fue el caso de la ZRC de Cabrera.

Esta manera de iniciar las pequeñas inversiones en las ZRC piloto, permitió identificar las diferencias regionales de acuerdo con la vocación

42 En el subproyecto de parcelas agroforestales con frutales amazónicos, se aplicó la metodología para el establecimiento de plantaciones agroforestales del Instituto Amazónico de Investigaciones SINCHI. Matriz de recolección de evidencias empíricas. Componente Ambiental PPZRC, 2003.

socioeconómica y las restricciones territoriales que enfrentan los pobladores. Sin embargo, el factor común fue la atención primordial de la seguridad alimentaria de los pobladores, seguida de una mirada a las posibilidades comerciales de los productos locales.

Metodológicamente, la implementación de los SPS se dio como una estrategia de reordenamiento predial y planificación de finca, con lo cual se buscaba disminuir el impacto negativo de las actividades agropecuarias sobre los suelos, las aguas y la biodiversidad local a partir de los principios de la metodología de "labranza mínima" y "siembra directa": cobertura permanente de los suelos, rotación de cultivos, mínimo movimiento del suelo y uso de abonos verdes.

Como resultados de la aplicación de los SPS en las ZRC piloto se obtuvieron: 40 acuerdos comunitarios sobre el manejo sostenible del territorio; 138 nuevas hectáreas de producción agropecuaria, en las cuales se desarrollan experiencias de producción sostenible; 162 familias con prácticas productivas en reconversión hacia sistemas productivos sostenibles; 2 familias que percibieron la disminución de costos de producción por las prácticas productivas sostenibles realizadas; y 8 nuevas empresas comunitarias constituidas para el procesamiento de productos agropecuarios.

En cuanto a la sostenibilidad de los procesos de implantación de los SPS, las primeras evaluaciones de su aplicación, a partir de la metodología y principios de la "labranza mínima" y "siembra directa", identificaron beneficios de esta metodología para los productores, en términos de reducción de costos de producción, y para los suelos de las fincas, en la mejora de sus condiciones agronómicas. Entre los beneficios se destacan:

♦ **Sostenibilidad económica de los SPS**

En el corto plazo, las comunidades identificaron algunos beneficios directos de estos pro-

cesos con las parcelas agroforestales: valorización de las fincas; ahorro de costos en tumba de la selva para cultivar, aproximadamente \$800.000 por finca/año; "las familias con niños, por ejemplo el señor Pedro Daza se ahorra \$120.000 mensuales en jugos para los tres niños que tiene en la escuela, un valor de \$6.000 pesos día, \$2.000 por niño, para un jugo o gaseosa"⁴³.

Con respecto a los procesos aplicados en la "labranza mínima" y "siembra directa", después de dos ciclos de producción de arveja, se tienen evidencias preliminares de los beneficios económicos de la metodología.

Comparando los costos de siembra de una (1) arroba de arveja entre el método tradicional y el método de "siembra directa", con el uso de la sembradora manual se obtuvieron resultados que se pueden apreciar en el cuadro 7 de los anexos. El ahorro en costos de producción con la "siembra directa" fue de \$167 mil pesos por arroba de arveja, el cual es significativo de acuerdo con la producción total sembrada por producto en la ZRC, que para el año 2000 fue de 60 ha.

Debido a factores climáticos como el verano y al corto tiempo de aplicación de los SPS, a la fecha de cierre del Proyecto no fue posible cuantificar otros beneficios de la siembra directa como son la disminución en la incidencia de plagas y enfermedades, y las diferencias en la producción por cultivo.

♦ **Sostenibilidad ecológica de los SPS**

Los campesinos de la ZRC de Calamar, al referirse a los beneficios ecológicos de la aplicación del proyecto de parcelas agroforestales señalan "se frenó la degradación -erosión- de los suelos en 20 ha. de la ZRC; se han dejado de tumar 40 ha. de selva en los dos años del

43 Testimonio obtenido en el taller de recolección de evidencias empíricas, realizado con los beneficiarios del subproyecto de parcelas agroforestales de SPS de la ZRC de Calamar. Componente Ambiental. Junio de 2003.

Proyecto, porque el plátano, la yuca y parte del maíz se cultivan dentro de la parcela"⁴⁴.

De un análisis comparativo de los estudios de suelos realizados a las fincas de cuatro (4) productores de la ZRC de Cabrera se pudo establecer que, a partir del uso de abonos verdes (en este caso de avena y nabo forrajero), se produjo un avance significativo en los siguientes factores formadores de los suelos, lo que permitió identificar indicios sobre las bondades de la metodología (cuadro 8, gráfico 2 de los anexos):

Materia orgánica: este factor aumentó sustancialmente en tres (3) de las cuatro (4) fincas, llegando a incrementarse en 2,64 veces, como en la finca No. 1 del señor Delio Castillo.

PH: este factor aumentó sustancialmente en las cuatro (4) fincas, llegando a incrementarse en 0.5 puntos. Es el caso de la finca No. 14 del señor Edilberto Beltrán. Se infiere que el uso de abonos verdes es una manera económica de mejorar el PH de los suelos.

Elementos mayores: el potasio K y el fósforo P mejoraron significativamente. Por ejemplo, el fósforo se incrementó en 5,26 veces pasando de 1.4 de ppm a 7.36 ppm en la finca No. 1 del señor Delio Castillo. El sodio (Na) tuvo un comportamiento estable, excepto en la finca No. 3 en donde disminuyó. Estos cambios, en su conjunto, producen una mejor oxigenación del suelo y un mejor intercambio catiónico, lo que ilustra la importancia de la utilización de los abonos verdes para mejorar las condiciones de los macro elementos en los suelos.

Elementos menores: estos no son la excepción dado que también se observa un mejoramiento comparado con los primeros análisis.

De acuerdo con los resultados del análisis comparativo se identifican resultados iniciales incipientes de los beneficios ecológicos de estas prácticas, los cuales deben ser socializados entre los



pobladores para continuar con el proceso de investigación aplicada que permita consolidar, en el mediano plazo, los SPS en las ZRC piloto.

♦ Resultados generales de los SPS⁴⁵

Algunos resultados importantes fueron los siguientes:

□ La población de beneficiarios del PPZRC cuenta con una conciencia importante acerca de los servicios ambientales de su territorio y de los efectos de diferentes prácticas productivas en la base natural del mismo. Estos logros son hasta el momento el inicio de un proceso de enriquecimiento de la visión y de la dimensión ambiental de los campesinos, las cuales se van adaptando a las respuestas ambientales y económicas que obtengan, de acuerdo con sus decisiones en términos de prácticas productivas. Los tiempos de este cambio son necesariamente largos, pues dependen de los procesos ecosistémicos, biológicos y económicos.

□ Procesos de incorporación de prácticas voluntarias de conservación⁴⁶ y de producción

44 Ibidem. Taller de recolección de evidencias empíricas, realizado con los beneficiarios del subproyecto de parcelas agroforestales de SPS de la ZRC de Calamar. Componente Ambiental. Junio de 2003.

45 Resultados reportados en el Informe final de Evaluación Externa del PPZRC elaborado por la Universidad Javeriana. Bogotá, noviembre de 2003.

46 En las ZRC piloto, desde el año 1995 aproximadamente, las prácticas conservacionistas son una imposición de los grupos subversivos. El paso de la regulación a la autorregulación es el proceso que se inició y/o reforzó en los campesinos y comunidades con el PPZRC.



sostenible, en las familias participantes tanto de los proyectos ambientales como de SPS; más de 150 familias, en las tres zonas, participaron en las prácticas y ensayos productivos sostenibles; y más de 30 familias generaron áreas de protección de nacimientos en sus fincas, reduciendo las áreas de explotación agropecuaria de las mismas.

□ La participación de las familias en los procesos de desarrollo sostenible iniciados en las ZRC, son ejemplos que otras familias replicaron y que si bien fueron pocos casos –tres o cuatro por ZRC– son indicios de los cambios hacia la auto regulación de las familias de las zonas. Estas prácticas individuales tienen una proyección social importante para la gestión ambiental local⁴⁷.

□ Se inició un proceso de aprendizaje por medio de experiencias que se clasificaron como ensayos en lo que se refiere a “labranza mínima”, “siembra directa”, abonos verdes y mejoramiento de praderas, los cuales, en casos puntuales, algunos beneficiarios reportaron como experimentos con saldos pedagógicos⁴⁸.

□ No obstante las limitaciones de tiempo en la maduración de los SPS aplicados por el PPZRC, se demostró que llevar a cabo prácticas productivas diferentes es posible. El logro fundamental del Proyecto Piloto radicó en la aceptación, por parte de la comunidad, de realizar estos ensayos de cambio tecnológico en sus fincas⁴⁹.

□ Una de las fortalezas del PPZRC en el tema de asistencia técnica fue el sistema organizativo orientado a la generación de capacidades y al fomento del talento humano de los campesinos de las zonas, a partir de un proceso de capacitación y acompañamiento por parte de profesionales y técnicos en los niveles locales y regionales. Se contrataron dos campesinos bachilleres agropecuarios por zona para ser formados y para que actuaran como técnicos forestales, ambientales y de producción sostenible.

□ En las tres zonas se apreciaron los siguientes cambios en las prácticas tecnológicas utilizadas en torno a las actividades agropecuarias:

– Promoción de la utilización del sistema de “labranza mínima” y “siembra directa”. Esta tecnología puede generar efectos importantes en materia de protección y recuperación del suelo y de costos de producción.

– Combinación de cultivos de frutales de clima frío en asociación con leguminosas, como arveja verde, y la conservación de entrecalles con cultivos de avena y cebada forrajera, al igual que la promoción del bosque protector– productor. Estas iniciativas pueden incrementar la eficiencia en el uso del suelo, protegerlo y aumentar la calidad de la producción.

– Cultivos de hortalizas y especies menores con miras a diversificar la producción, mejorar la dieta nutricional de las familias y generar un ingreso complementario a la economía familiar. Su consolidación depende, en este momento, de un efecto demostrativo más claro, para lo cual sería conveniente articular algunas estrategias de extensión rural y de mercadeo local.

– Consolidación de los procesos. Aunque su escala a nivel regional fue incipiente, es notorio el convencimiento sobre la utilidad y conveniencia de su aplicación a futuro, por

47 Los beneficiarios de los subproyectos de protección de nacimientos de la ZRC de Calamar, al respecto expresan lo siguiente “Ya se empezó a proteger por cuenta propia de los campesinos algunos nacedores, en las veredas Diamante II, Tierra Negra, San Juan, Altamira”. Taller de recolección de evidencias empíricas, realizado con los beneficiarios del subproyecto de protección de nacimientos de la ZRC de Calamar. Componente Ambiental. Junio de 2003.

48 Taller de cartografía social. Evaluación externa. Universidad Javeriana. 2003.

49 Por el poco tiempo de los SPS, estos procesos son incipientes y necesitan más aplicaciones y evaluaciones. Los resultados obtenidos y los avances logrados por los productores individualmente, necesitan ser difundidos y socializados por las entidades locales y regionales, para buscar su replicación y adopción social, en el largo plazo.

parte de los beneficiarios y no beneficiarios de los proyectos.

– En las tres regiones se presentó, aunque de manera incipiente, la diversificación de la producción agropecuaria como resultado de las diferentes actividades desarrolladas por los GT y del trabajo en torno a los conceptos de seguridad alimentaria, sistemas productivos y prácticas sostenibles.

• **Subproyectos de educación e investigación ambiental y productiva**

Estas actividades se desarrollaron a través de subproyectos orientados a la institucionalización de la educación ambiental en escuelas y colegios de las ZRC; a la sensibilización y concientización sobre las posibilidades ecoturísticas de las zonas, a partir de la identificación de los lugares de interés turístico y arqueológico existentes; al estudio de especies vegetales promisorias que puedan ser aprovechadas comunitariamente; y a la sensibilización y establecimiento de obras para mitigar los impactos ambientales de subproyectos agroindustriales.

En este sentido se ejecutaron, entre otros, los siguientes subproyectos:

♦ **Análisis del potencial ecoturístico de la ZRC**

En cada ZRC piloto se ejecutó un subproyecto, el cual identificó los lugares de interés ecoturístico y arqueológico como cascadas, picos de escalada, miradores turísticos, cuevas, cementerios indígenas, entre otros.

♦ **Investigación de plantas útiles en la ZRC de Calamar**

A partir de especies identificadas y priorizadas como útiles por el Instituto Sinchi y las comunidades, se seleccionaron 10 especies maderables para realizar un censo de ellas en



la ZRC. Se seleccionaron 12 especies de resinas, aceites y plantas de uso medicinal para la realización de un estudio fitoquímico, el cual orientó el uso potencial y comercial de estas especies.

♦ **Educación e investigación ambiental en la ZRC de Cabrera**

Este subproyecto se desarrolló en cuatro componentes: capacitación en el colegio y cuatro escuelas veredales (Peñas Blancas, La Argelia, Santa Rita y Santa Lucía) en donde se formaron líderes ambientales; capacitación en planificación y gestión ambiental; estudios de servicios ambientales; y estudios hídricos y de suelos.

♦ **Capacitación en planes de manejo ambiental en la ZRC de Calamar**

Se diseñaron y aplicaron los planes de manejo ambiental, aprobados por la CDA para las microempresas del complejo agroindustrial, orientados a prevenir y mitigar los impactos ambientales que éstas generan.

• **Coordinación interinstitucional**

Dentro del subcomponente ambiental y productivo sostenible el PPZRC buscó la partici-



pación y cooperación de las entidades competentes, de los sectores ambientales y rurales, para la planificación, capacitación y gestión ambiental en las regiones y en el nivel central. Para ello se realizaron acuerdos interinstitucionales en el nivel central con:

- ✿ La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Para la aplicación de SPS a partir de la metodología de "labranza mínima" y "siembra directa" en las tres ZRC piloto.
- ✿ La Unidad Administrativa Especial de Parque Naturales Nacionales. Para la planificación y gestión de los subproyectos ambientales en las tres ZRC piloto.
- ✿ El Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Para el ajuste del POT en la ZRC de Cabrera.
- ✿ La Universidad Externado de Colombia. En el tema de planeación prospectiva.

En el nivel zonal se coordinaron y realizaron acciones conjuntas con:

- ✿ La CDA, el Instituto Sinchi, la Dirección Regional del parque Serranía del Chiribiquete, la UMATA, la secretaría de Agricultura y la Dirección de Planeación de la gobernación de Guaviare, el INCORA, la Contraloría departamental, en la ZRC de Calamar
- ✿ La dirección Regional del Parque cordillera de los Picachos, Corpoamazonia, el INCORA, la UMATA, la gobernación, las secretarías de Planeación y de Agricultura de Caquetá, en la ZRC de El Pato-Balsillas
- ✿ La dirección regional de la CAR, la gobernación y las secretarías de Agricultura y de Planeación de Cundinamarca, en la ZRC de Cabrera.

Así mismo, se realizaron diversas actividades interinstitucionales como seminarios, talleres de discusión y mesas de trabajo. En total se realizaron 32 eventos, 30 de ellos en las zonas, así: 9 en la ZRC de Calamar, 12 en la ZRC de El Pato-Balsillas, 9 en la ZRC de Cabrera; y dos eventos a nivel internacional.

Dentro de las actividades adelantadas en torno de la temática, el Proyecto Piloto promovió la conformación de la Cadena Latinoamericana de Agrodiversidad-CLA, como una iniciativa para unir esfuerzos en la tarea de documentar, evaluar y promover tecnologías de producción y aprovechamiento sostenible de productos del bosque por pequeños y medianos productores de los países latinoamericanos. En su creación participaron entidades de Colombia, Brasil y Perú.

Colombia participó a través del IICA, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Medio Ambiente, el DNP, y el INCODER; Perú convocó a los Institutos Nacional de Investigación Agrícola (INIA) y de Investigaciones de la Amazonia Peruana (IIAP), y el centro del Hombre, Ambiente y Conocimientos de Recursos Amazónicos (CHACRA); y Brasil, a través del Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonia (IPAM), y el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA).

La CLA mantiene vínculos además con programas internacionales como *People, Land Management and Environmental Change - PLEC/UNU*; *In-Situ Conservation of Crop Diversity IPGRI*; *Seed Systems - IPGRI*.

✿ Programa de seguridad alimentaria

Desde 1999, por encargo del Ministerio de Agricultura y bajo convenio de cooperación con el IICA, el PPZRC adelantó un Programa de Seguridad Alimentaria en cuatro ZRC del país, tres de ellas vinculadas a las acciones del Proyecto

Piloto (las de El Pato-Balsillas, Calamar y Cabrera), y una cuarta en el Sur de Bolívar.

Este programa tuvo como objetivo impulsar acciones de seguridad alimentaria en las ZRC recién constituidas, dentro de los núcleos campesinos de mayor pobreza identificados de manera comunitaria.

- **Recursos**

Fueron asignados 311,5 millones de pesos, distribuidos en las cuatro ZRC y con radio de acción en siete municipios: ZRC de El Pato-Balsillas, en el municipio de San Vicente del Caguán; ZRC del Guaviare, en los municipios de San José, El Retorno y Calamar; ZRC de Cabrera, en el municipio de Cabrera; y ZRC del Sur de Bolívar, en los municipios de Arenal y Morales.

Si bien este programa no se enmarcó dentro de las actividades previstas a desarrollar en el contrato de empréstito con el Banco Mundial y que, adicionalmente, cobijó una cuarta ZRC, tampoco contemplada en el contrato, el Ministerio de Agricultura consideró pertinente su adscripción en razón de la pertinencia de su objeto con los específicos del PPZRC. Las valiosas enseñanzas y aprendizajes derivados del mismo, contribuyeron a enriquecer las experiencias replicables del Proyecto Piloto.

- **Ejecución del programa**

La inversión de recursos en los siete (7) subproyectos fue de 305 millones 527 mil pesos, con una cobertura aproximada de 663 familias beneficiarias. (Cuadro 9 de los anexos)

La intervención se realizó a través de siete (7) organizaciones campesinas ejecutoras: Sinpeagricun, en Cabrera; Coagrogaviare, en Calamar; Asoprocaucho, en San José; Asocomigán, en El Retorno; Amcop, en El Pato-Balsillas; Asopasema, en Arenal; y Asorreserva, en Morales. El INCORA fue responsable de la interventoría.

Además de los recursos colocados por el Ministerio de Agricultura, el Programa contó con el apoyo de las administraciones municipales (con excepción de El Pato-Balsillas), bajo la figura de asistencia técnica o cofinanciación. En el Sur de Bolívar, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio se vinculó mediante la cofinanciación de inversiones en producción y transformación. El SENA y el INCORA apoyaron con prestación de servicios a algunos de los proyectos, en particular los que tuvieron una concepción más integral.

- **Características de los subproyectos**

Aunque la unidad beneficiaria fue siempre la familia, se privilegió el trabajo asociativo, en particular con organizaciones de mujeres.

En cuanto a las actividades desarrolladas, se presentó una gran diversidad de alternativas productivas como las parcelas de "pan coger" (Calamar, Morales); huertas caseras (Cabrera, Calamar, San José, El Retorno y Pato-Balsillas); cría de animales para autoconsumo (Cabrera, Morales); cría de animales para autoconsumo y mercadeo (San José, El Retorno, Arenal); explotación agrícola para mercadeo (Cabrera, Arenal); y procesamiento de caña (Arenal).

En lo tecnológico, aunque en algunos subproyectos y actividades productivas se privilegió





la tecnología convencional con base en insumos modernos, predominó el uso de tecnologías alternativas con bajos requerimientos de inversión en dinero; altos requerimientos de mano de obra y recursos locales disponibles en la explotación; y baja dependencia del mercado.

De igual manera, se incursionó en el uso de equipos y herramientas livianas como las matracas, guadañas y otros de fácil acceso, bajo costo de operación poco riesgo en términos ambientales, factores que potencian la eficiencia del uso de la mano de obra familiar.

En los subproyectos ejecutados predominó una concepción centrada en la disponibilidad y acceso a los alimentos y, en consecuencia, el diseño concentró la acción sobre las variables de la producción. Sólo en contados casos (Asoprocaucho, en el Guaviare) se tuvo una visión más integral de la seguridad alimentaria, incorporando componentes de manejo y conservación de alimentos, saneamiento básico y promoción y prevención en salud, los cuales tienen una relación directa con la capacidad del organismo para aprovechar adecuadamente los alimentos disponibles.

Gran parte de la responsabilidad de promoción de los subproyectos y de selección de beneficiarios recayó en las juntas de acción comunal.

• Financiación

En todos los subproyectos se financiaron las infraestructuras, equipos, insumos, materiales, pies de cría y, en general, todos los elementos requeridos para poner en marcha los procesos de producción concertados. Sin embargo, los mecanismos de financiamiento utilizados variaron entre las modalidades de "fondo perdido" (ningún compromiso de retorno por el beneficiario), "fondo rotatorio" (devolución del recurso entregado con un bajo interés), "inventario de materiales" (compromiso de devolución en especie al finalizar el ciclo productivo), y "cuentas en participación" (entrega de ganado al aumento).

• Asistencia técnica

La prestación de este servicio se dio a través de diversas modalidades como la aportada por las UMATAS municipales, bajo la coordinación de la OCE, utilizando el concurso de entidades públicas con presencia local y la asistencia técnica expresamente contratada con técnicos privados.

• Capacitación

La capacitación a los beneficiarios, en todos los subproyectos, fue estratégica pese a las dificultades para garantizar el apoyo institucional. Es de resaltar la modalidad de parcelas demostrativas utilizada en la experiencia de El Pato-Balsillas, en la cual se promovió la constitución de "grupos de amistad" y el desarrollo de una metodología de aprender-haciendo, mediante jornadas de trabajo que reunieron a los grupos de productores, en predios de propiedad individual.

• Desarrollo organizativo

Dada la importancia que en los subproyectos tuvo la modalidad de intervención a través de grupos, y teniendo en cuenta que desde su identificación y formulación se consideró el desa-

rollo organizativo como una condición e inclusive como un producto, casi todas las áreas de intervención incorporaron acciones de fortalecimiento organizativo.

• Desarrollo empresarial

En casi todos los subproyectos se consideró que lograr niveles adecuados de seguridad alimentaria requería superar el concepto restrictivo del autoconsumo y apoyar el mejoramiento de los ingresos como condición para alcanzar un mejor balance de los alimentos y la estabilidad de su disponibilidad. En consecuencia, se planteó la necesidad de realizar actividades encaminadas al desarrollo empresarial, en la perspectiva de que los beneficiarios pudieran asumir de manera organizada y eficiente la comercialización de la producción excedente.

• Subcomponente de comercialización

Si bien la problemática de la producción y comercialización de bienes procedentes de regiones con las características medioambientales, físicas y geográficas propias de las ZRC difiere en aspectos sustanciales de los de dentro de la frontera agrícola, hasta tanto no se investigue suficientemente, se desarrolle el mercado de bienes "ambientales" (servicios ambientales, etc.), y se fije una política nacional al respecto, estas zonas deben enfrentarse a la producción y venta de algunos bienes "tradicionales" que garanticen su supervivencia e inserción dentro de la economía de mercado.

De hecho, y al margen de la aparición de los narcocultivos, estas zonas nacieron vinculadas a productos no sólo de autoconsumo sino de venta en mercados tanto locales como nacionales e, incluso, internacionales (maderas, pieles, caucho, fauna, etc.), que fueron la base de su economía durante décadas.

En algunos productos, compatibles con la sostenibilidad medioambiental mediante prác-

ticas tecnológicas apropiadas es inevitable y posible que descansan, parcialmente, las economías y sociedades locales y, en casos relevantes, la sustitución de cultivos ilícitos.

Es así como el PPZRC, en conjunto con las comunidades, identificó en las diferentes zonas productos con potencial comercial "externo" (con demanda potencial o ya establecida distinta de la local) o "interno" (con productos para el mercado local que sustituyen competitivamente a los traídos de fuera de las zonas) y, a partir de ellos, desarrolló una estrategia de aprendizaje en comercialización con fundamento en la metodología de aprender-haciendo. Los elementos y logros de la misma se presentan en el cuadro 10 de los anexos.

Si bien el aprendizaje se refirió a productos específicos, es claro que su metodología prepara a los productores y comunidades para entender y enfrentar las leyes del mercado en general y para la diversificación de sus ofertas dentro de un marco ambiental y económicamente viable a futuro.

• Problemática de los pequeños productores

Similar a lo que sucede con el resto de agricultores campesinos del país, los avances alcanzados por los productores vinculados a las zonas de operación del PPZRC, en términos de incremento de la producción y productividad, no siempre, o casi nunca, se traducen en mejoras de precios o de ingresos de las familias, debido a que la oferta del campo sale al mercado en condiciones muy desventajosas de comercialización. La situación encontrada al inicio del PPZRC, respecto de las relaciones de precio y de mercado de algunos productos susceptibles de comercialización competitiva en las zonas se puede apreciar en el cuadro 11 de los anexos.

Las relaciones de precio y de mercado de los productos de las zonas mostraban una des-

ventaja de negociación en magnitud que variaba entre 12% y 26% del precio de sus productos. Ello significaba que los productos perdían entre 12% y 26% de ingresos por comercialización. Esta situación se originaba en desventajas como la falta de conocimiento de los precios reales del mercado, de los cambios y tendencias de la demanda, de otros destinos y oportunidades de comercialización, de la imposibilidad de ofrecer volúmenes que aportaran economías de transporte o atractivos por cantidad, tiempo y estacionalidad. Todo esto tiende a mantener a los agricultores en total dependencia de intermediarios tradicionales y con baja capacidad de negociación.

Lo anterior llevó al PPZRC a proponer a los productores la adopción de una nueva estrategia de mercadeo, basada en una mayor coordinación entre el componente de producción con el de comercialización/transformación, y en el desarrollo de un plan de cultivos en función de los horizontes del mercado.

Aproximaciones
y acuerdos en el proceso

El PPZRC programó y tomó decisiones de común acuerdo con las comunidades. Para ello, se realizaron reuniones con las comunidades en las tres zonas, acompañadas de salidas a mercados



y cuyo proceso culminó con la constitución de empresas de comercialización.

Principios de la estrategia

Se partió de la base de que los productores beneficiarios debían ser activos en el proceso de cambio y desarrollo, contrario a su situación ancestral y tradicional que consistía en la pasividad frente al mercadeo (los agricultores no venden, "les compran", bajo las condiciones del comprador). Frente a las tendencias de la economía y las decisiones político sociales, ser activos significaba que los productores asociados debían comandar y ejecutar proyectos para comercializar y agregar valor a las cosechas.

El primer paso fue encontrar una estrategia apropiada que lograra conciliar el interés real de los productores, sobre la base que el trabajo en comercialización asociativa es un elemento clave de aglutinación. Se puede cultivar de manera individual, incluso procesar y clasificar, pero al salir solos a negociar pierden, son engañados y no encuentran horizontes reales de mercado y comercialización. En cambio, las acciones de mercadeo asociativo muestran que, por ejemplo, resulta más conveniente compartir un camión y salir a vender en grupo antes que hacerlo de manera individual y compitiendo entre sí.

Con estos antecedentes, se propuso una estrategia de "aprender-haciendo la comercialización". El punto de partida consistió en que los productores organizados "hacen su propio curso" en un proceso continuado, convirtiéndose en profesores de sí mismos y experimentando.

Supuestos de la estrategia

El plan de comercialización se estructuró bajo cuatro supuestos básicos que fueron:

□ Fortalecer los sistemas de comercialización al servicio del pequeño productor. Esto supone la organización en entidades primarias que propendan por su real participación y autogestión. Además, esta forma asociativa afianza las raíces en la propia comunidad.

□ Las organizaciones de productores requieren del apoyo real continuado, al menos por un período de despegue, de algún programa o proyecto de desarrollo. En este caso se trató del PPZRC.

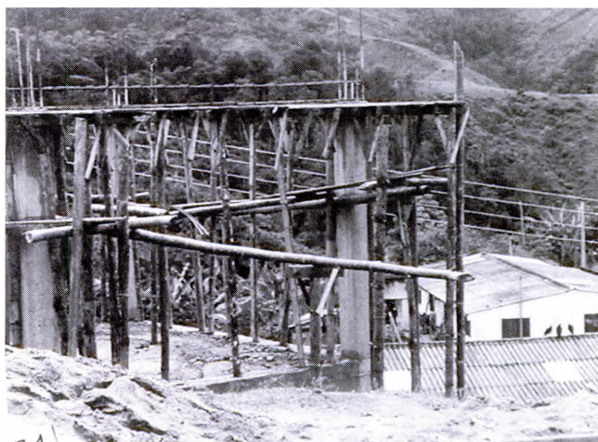
□ Una organización de productores trabajando con eficiencia y recursos de capital operativo es más útil y prospectiva, para el desarrollo rural, que la inversión en proyectos en infraestructura o en capacitación formal.

□ Se debe dar oportunidad a las organizaciones de productores de montar sistemas de agregación de valor a las cosechas, como las microempresas y pequeñas industrias, que contribuyan a generar empleo rural, a llevar tecnologías desconocidas en el campo, y a fortalecer las economías locales.

Objetivos de la estrategia

Con esta estrategia se buscaron dos objetivos básicos: asegurar la gestión de los agricultores en actividades concretas de comercialización y poner en práctica un método novedoso de capacitación-acción, mediante la creación de un fondo de “aprender-haciendo”, o fondo de “iniciativas campesinas” para la comercialización, procesamiento y otras acciones.

La estrategia se sustentó en cuatro fases esenciales: organización de productores; servicios de apoyo; fondo de “aprender-haciendo”; y crédito para comercialización. Estas cuatro etapas tuvieron orden secuencial, es decir, no se podía avanzar hasta tanto no se concluyera el paso preliminar. Fue requisito de la estrategia que las fases 2, 3 y 4 estuvieran permanentemente orientadas a consolidar la fase 1,



es decir la organización de productores, la cual se fijó metas de autonomía y sustentabilidad post-proyecto.

La estrategia de comercialización del PPZRC, en la fase 1, se llevó a cabo mediante talleres participativos orientados a los técnicos de mercadeo contratados por las organizaciones de productores, a los dirigentes campesinos y también a los técnicos en producción y administración contratados por las organizaciones. Se trataba de lograr una mejor coordinación entre los componentes de producción, crédito, comercialización y administración.

Desarrollo de la estrategia

Las acciones desarrolladas consistieron en:

□ **Difusión de la estrategia de comercialización con énfasis en el significado de los fondos de “aprender-haciendo”.** Esta labor se llevó a cabo en las tres zonas mediante la realización de asambleas con alta participación de productores campesinos.

En la ZRC de Cabrera se realizaron ocho (8) asambleas con productores de 12 veredas; en Calamar dos (2) reuniones de dos días, cada una con participación de todas las veredas vinculadas al PPZRC; y en la ZRC de El Pato-Balsillas se realizaron tres (3) asambleas.



Igualmente, se llevaron a cabo visitas de entrenamiento a proyectos del programa PLANTE, los cuales ejecutan desde hace varios años componentes de comercialización bajo la estrategia de fondos de "aprender-haciendo la comercialización" (Proyecto hortícola de Algeciras, Huila de Plante/IICA); pasantías en Cundinamarca con asistencia de 48 campesinos y directivos de las tres zonas, a fin de conocer el desarrollo de sistemas de mercadeo asociativo, microempresas de procesamiento de cosechas y comercialización de procesados y elaboración de planes de negocios. Con dirigentes campesinos de la ZRC de Cabrera se visitaron mercados de Cundinamarca, Tolima, Meta y Valle, en los cuales además, quedaron pre-negociaciones abiertas.

□ **Constitución de empresas de comercialización en las zonas.** La motivación conseguida en la fase I, más la sentida necesidad de los productores de contar con sistemas de mercadeo de sus cosechas más justos y equitativos, condujo a la decisión de los campesinos de conformar empresas de comercialización y/o procesamiento y agregación de valor a sus cosechas así:

– ZRC Calamar. Conformación de cuatro (4) empresas comercializadoras alrededor de los subproyectos agroindustriales que la comunidad venía desarrollando de tiempo atrás con financiación del PPZRC, a saber: molino de arroz, planta procesadora de frutas amazónicas y lácteos, planta de productos cárnicos, planta de suplementos alimenticios para animales y, finalmente, una actividad de artes de madera y aceites esenciales, recientemente introducida pero de grandes perspectivas.

– ZRC El Pato-Balsillas. Se conformaron tres (3) empresas, bajo la figura jurídica de "Asociación", alrededor de productos identificados como promisorios, al inicio de la estrategia de comercialización, como son café, plátano/ hortalizas y la industria pro-

cesadora de agua y derivados lácteos y frutales. Bajo estos criterios se constituyeron la Asociación de Cafeteros "el Progreso Cafetero"; la Asociación Agropecuaria Amazónica del Pato; y se involucró la ya creada Asociación de Mujeres de El Pato-Balsillas -Amurpab.

– ZRC Cabrera. En esta zona la totalidad de productores de cultivos promisorios identificados (frutales, hortalizas, papas, caprinos y lácteos) se unieron en una sola organización: la Asociación de Agricultores de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera- Mercabrera.

Las empresas/asociaciones se constituyeron legalmente con el acompañamiento inicial del PPZRC y de las OCE en la respectiva zona. Estaba previsto que para finales del 2003, cada empresa lograría un despegue que le permitiría seguir los procesos de comercialización y agroindustria en su campo, con autonomía técnica, económica y administrativa.

□ **Técnicas de análisis de mercados.** El PPZRC diseñó y puso en ejecución con las asociaciones y empresas, una "metodología de estudios de mercados agropecuarios" que permitió a los líderes y al asistente de comercialización, la ejecución de diagnósticos sencillos de mercadeo, identificación de canales y de tendencias de la demanda para los productos, y los costos, riesgos y ventajas de la comercialización asociativa.

Esta metodología se desarrolló con los directivos de las empresas lo que permitió la realización de análisis de mercado periódicos sin necesidad de acudir a profesionales externos o a contrataciones costosas. Las técnicas de análisis aprendidas se pusieron en práctica mediante visitas a mercados relevantes en Bogotá y a otros considerados "naturales" para las zonas en sus regiones geográficas respectivas como Melgar, Girardot, Saldaña, El Espinal, Neiva,

Villavicencio, Acacías e, incluso, un mercado nuevo y distante como el de Cali⁵⁰.

□ **Fondos de comercialización.** La estrategia integral de comercialización diseñada contempló la constitución, en cada ZRC piloto, de un Fondo de Comercialización. Para ello se asignó, en el POA 2003, una suma de \$50 millones para cada uno de los tres proyectos regionales, a título de capital semilla y de “aprendizaje en el proceso”⁵¹.

Dicho Fondo de Comercialización cuenta con un reglamento operativo, basado en experiencias de fondos similares en diversas regiones del país, y con un sistema contable elemental (para no expertos), basado en casos experimentados por el IICA en proyectos de comercialización con pequeños productores y que permite ser manejado por personas con muy bajo nivel académico. Este sistema cuenta, además, con una “Cartilla de contabilidad y de la comercialización”, que es un instructivo operacional al alcance de los líderes de las empresas campesinas responsables del mercadeo.

□ **Centros de negocios.** Estos “centros” son en la práctica pre-organizaciones de segundo nivel que agrupan organizaciones primarias, o de primer nivel, para reunir y consolidar la oferta de productos del campo, comercializando de manera conjunta y coordinada en mercados distantes que ofrecen mayores demandas y, con frecuencia, mejores precios de adquisición de bienes con algún valor agregado.

Ejemplos de estos “centros” en el país, se tienen en proyectos fomentados por PLANTE-IICA en zonas de sustitución de ilícitos como son el sur del departamento del Huila, con cultivadores de maracuyá y en Florencia, Caquetá, con nueve (9) organizaciones de productores de plátano y panela.

Basados en estas experiencias, a mediados de diciembre de 2003, se reunieron en Bogotá representantes de las diversas empresas forma-

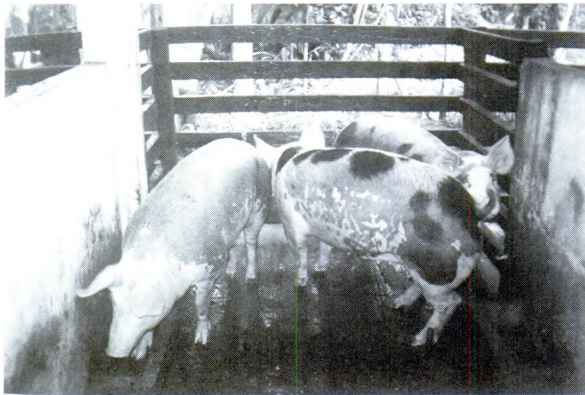
das por el PPZRC, con la participación de otras empresas campesinas con objetivos y estrategias de comercialización similares y auspiciadas por diferentes programas institucionales como el PLANTE, el Ministerio de Agricultura y la gobernación de Cundinamarca.

Evento similar se realizó en la ciudad de Cali, al que se llevaron distintas muestras de productos. En esta ciudad la Fundación “Fundehumano” puso en práctica el programa “Frutos para La Paz”, con apoyo de países de la Comunidad Económica Europea. Este consistió en un Centro distribuidor con un área de 1.000 M2, cuarto frío, camiones de reparto, mercaderistas, publicidad en radio, web, pancartas, volantes. Así mismo, contó con una central contable al servicio de las organizaciones campesinas interesadas en colocar sus productos en ese mercado. Este Centro distribuye a familias, detallistas, restaurantes, hoteles y a demandantes institucionales.

En diciembre de 2003, la ZRC de Cabrera, por intermedio de Mercabrera, hizo la primera negociación en este Centro, para lo cual sus integrantes viajaron junto con los de la Asociación de Productores de Villa Libano (PLANTE-IICA) llevando cebolla blanca y compartiendo costos, con resultados prometedores.

50 El grueso de estas actividades tuvo como epicentro a los productores organizados de la ZRC de Cabrera. La de Calamar conoció los mercados de Bogotá, el propio de la zona y parte del de Villavicencio. El Pato-Balsillas participó marginalmente de estas giras de conocimiento y contactos de mercado, por razones de recursos. En El Pato-Balsillas y Calamar se requiere a corto plazo intensificar las gestiones de acceso a mercados.

51 Una dificultad imprevista, y potencialmente grave para la consolidación y desarrollo de esta iniciativa, se presentó en diciembre de 2003 cuando el Banco Mundial declaró no elegible para financiamiento con recursos del crédito externo, la constitución de tres Fondos Rotatorios de Comercialización (uno en cada zona) por un valor total de \$150 millones de pesos. De no resolverse este impasse, mediante la consecución de recursos de otras fuentes (Gobierno Nacional, cooperación internacional, u otra) no es claro el futuro inmediato de la iniciativa. Dado que tanto el Ministerio de Agricultura como el Comité Directivo del PPZRC avalaron la constitución de los Fondos, se espera superar esta dificultad en el corto plazo.



Resultados alcanzados

No obstante el limitado tiempo durante el cual se diseñó y aplicó la estrategia de “aprender-haciendo la comercialización” en las ZRC piloto, es posible mostrar algunas experiencias que pueden resultar útiles dentro de un proceso de creación de nuevas zonas:

- ✿ “Aprender-haciendo” Fue un proceso gradual de comercialización, ya que el mercado asociativo era algo nuevo y muy poco experimentado en sectores rurales. Para las nuevas empresas de procesamiento y comercialización creadas por las ZRC fue prioritario su fortalecimiento, lo cual significó echar las bases de su sustentabilidad de manera que les permitiera, en el 2004, entrar a mercados distantes, exigentes y rentables, despegando como empresas pequeñas pero sólidas.
- ✿ Con la aplicación de la estrategia se dio inicio a la búsqueda de mercados y de actividades de comercialización de los productos con potencial de venta en las zonas, lo que les permitirá definir horizontes en su plan de mercadeo.
- ✿ La estrategia apuntó a la consecución de nichos de mercado, algunos con mayores exigencias en la poscosecha, de manera que las organizaciones pudieran agregar valor a los productos (clasificación, lavado, empaque, transporte), lo que generaría, a su vez, empleo remunerado para los socios.

✿ Se pretendió que los fondos de “aprender-haciendo la comercialización” operaran en las tres zonas y apoyaran, en su objeto, a cada una de las empresas constituidas, contando con dinero en efectivo como capital de trabajo disponible para viabilizar negociaciones en favor de los productores. Experiencias en la operación de este tipo de Fondos, en otros programas de desarrollo rural, muestran que al operar con reglamentos, orientación y estrategias claras no sólo se permiten a las organizaciones ganar experiencia en comercialización sino que no pierdan su capital, salvo circunstancias fortuitas propias del aprendizaje.

✿ Impacto de las ZRC sobre los resguardos indígenas circunvecinos

Dentro de los objetivos de fomento del PPZRC se estipuló que éste desarrollaría acciones prototipo tendientes a proteger las reservas forestales y los territorios indígenas aledaños⁵² a las ZRC en cuestión⁵³.

En relación con esto último, la formulación del PPZRC catalogó a las poblaciones y territorios indígenas aledaños a las ZRC como vecinos estratégicos⁵⁴ y, desde un comienzo, se valoró la importancia de la participación⁵⁵ e información de éstas comunidades en el proceso de constitución de las zonas.

Sin embargo, si bien en el desarrollo del PPZRC se mantuvo una buena relación y comunicación entre las comunidades de las zonas y las comunidades indígenas aledañas, tanto de El Pato-Balsillas como de Calamar, excepto por la cons-

52 Por definición legal las ZRC no pueden constituirse en áreas de comunidades indígenas o negras, pero sí en áreas colindantes con unas y otras.

53 PAD, p. 2 (versión en castellano).

54 Ibid, Anexo 13, Capítulo II.

55 En el caso de la creación de la ZRC de El Pato-Balsillas, los indígenas de la comunidad Páez (Naso) pertenecientes al resguardo indígena de Altamira, localizados en las cercanías de la zona, participaron en las audiencias públicas para su creación y manifestaron su apoyo a la misma.

trucción de una vía y la entrega de algunas herramientas agrícolas a la comunidad de Altamira, el Proyecto Piloto no hizo destinación de recursos para los planes de desarrollo indígena.

Lo que se buscó evaluar al final del PPZRC fue el eventual impacto negativo que la constitución y operación de las ZRC pudiesen tener sobre las comunidades indígenas colindantes, a efectos de proponer mecanismos o acciones para contrarrestarlo.

En el caso de las tres ZRC piloto la inquietud era relevante para dos de ellas, en cuyas proximidades se da la presencia de resguardos indígenas: Itilla, La Yuquera y Barranquillita, en la ZRC de Calamar, y el de Altamira (comunidad Páez), en El Pato-Balsillas.

Los impactos a evaluar tenían que ver con los efectos que la organización y consolidación de las ZRC, al gravitar en lo material (infraestructura, mercado, etc.), lo social y cultural, frente a tales comunidades, pudiesen tener en su organización social y en sus condiciones generales de existencia. La inquietud resultaba ciertamente relevante a la luz de experiencias históricas, ampliamente documentadas, en las que la llegada del "hombre blanco" por la vía de la colonización o de la explotación de los recursos naturales (caucho, petróleo, etc.), han significado el desalojo y la descomposición de las comunidades indígenas, colocadas en condiciones de inferioridad e indefensión.

Para el efecto, el PPZRC contrató una consultoría con el Instituto Amazónico de Investigaciones- Sinchi⁵⁶, conocedor de la problemática indígena y colonizadora de las zonas. Las conclusiones del estudio resultaron tranquilizadoras:

- ✿ No se identifica ningún efecto actual o previsible de la constitución de las dos ZRC evaluadas, sobre los resguardos.
- ✿ La existencia de estas dos ZRC no desestabiliza los sistemas productivos de los res-

guardos, orientados en lo fundamental al autoconsumo.

- ✿ Las condiciones ambientales de los resguardos, su estabilidad poblacional, la oferta natural (frutos, caza, pesca), como atributos positivos con que cuentan en la actualidad, garantizan la supervivencia de estas comunidades.
- ✿ La ubicación y la poca presión de los colonos y campesinos no genera mayores inquietudes en relación con la preservación cultural y social de las comunidades indígenas.

Estas conclusiones, sin embargo, no pueden generalizarse para el conjunto de lo que pudiera ser una estrategia de constitución de ZRC. En el caso que nos ocupa, el bajo impacto relativo de la constitución de ZRC en su proceso económico y social (excepto por la acción del PPZRC), la considerable distancia entre éstas y los resguardos indígenas, las dificultades de acceso físico y la poca fluidez de las relaciones comerciales y culturales entre ellos, explican el por qué de las conclusiones.

En otras condiciones y circunstancias, bien sea en estas mismas zonas o en otras por constituir, el impacto positivo o negativo de tal convergencia bien pudiera ser diferente, razón por la cual lo procedente es la realización, caso por caso, de los estudios de impactos probables y, en lo que hace a las dos ZRC evaluadas, su actualización periódica.

✿ **Reforma agraria en las ZRC piloto**

Una premisa básica en el diseño del PPZRC fue que la seguridad en la tenencia de la tierra, sumada a inversiones de desarrollo sostenible que identificaran, diseñaran y aplicaran las organizaciones comunitarias locales, asegurarían

⁵⁶ Ver Instituto Sinchi. Evaluación del impacto actual y previsible de las ZRC sobre las comunidades indígenas ubicadas en la vecindad de las ZRC piloto. IICA-PPZRC, Bogotá, noviembre 2003.

la sostenibilidad de las ZRC. Esta premisa se soportaba en lo previsto en la Ley 160/94, en cuanto a que uno de los objetivos del establecimiento de ZRC es el de eliminar la inequidad en la tenencia de la tierra y promover su redistribución, y en la evidencia de que dentro de los principales conflictos que determinan la vida local de las zonas están precisamente los relacionados con la tenencia y el uso de las tierras.

Dentro de los parámetros económicos (niveles cuantitativos a acordar con las comunidades), el diseño del PPZRC fijó en 5.000 las familias de las zonas que recibirían títulos de propiedad de la tierra, debidamente registrados. Para el efecto, se contemplaba que la Junta Directiva del INCORA asignaría formalmente recursos para actividades de titulación de tierras en las ZRC de Caquetá y Guaviare, utilizando fondos de contrapartida (US\$1,5 millones), y que las respectivas oficinas regionales del INCORA, incluirían estas actividades dentro de sus programas formales de trabajo.

La metas cuantitativas de titulación fijadas en el diseño del PPZRC resultaron, sin embargo, exorbitantes e irrealizables tanto por el hecho de que el Proyecto Piloto redujo su cobertura en el Guaviare, al municipio de Calamar, y no existía una demanda de titulación por un monto semejante, como a que los recursos previstos de contrapartida y el presupuesto general del INCORA no permitían tal magnitud de realizaciones.



Finalmente, durante la vida del PPZRC, el INCORA realizó en las ZRC piloto, incluyendo la de Cabrera, las acciones de reforma agraria que se muestran en los cuadros 11, 12 y 13 de los anexos, a través tanto de la titulación de baldíos como de la intervención en el mercado de tierras.

En la ZRC de El Pato-Balsillas se entregaron 408 títulos, 315 por titulación de baldíos y 93 títulos por mercado de tierras; en la ZRC de Cabrera se entregaron 63 títulos, 18 por titulación de baldíos y 45 por mercado de tierras; y en la ZRC de Calamar se procesaron 355 títulos, de los cuales se entregaron 126 por titulación de baldíos, 68 estaban listos para su entrega y 161 se encontraban en trámite.

Por acuerdo del Comité Directivo –CD del Proyecto Piloto, el Banco Mundial y las comunidades de las zonas, en el presupuesto para el 2003 (POA 2003) se incluyeron \$120 millones para apoyar acciones (costos incrementales) de titulación de baldíos (no para compra de tierras) del INCODER, en las ZRC de Calamar y de El Pato-Balsillas. Con esto se pretendió dar trámite a la totalidad de solicitudes existentes en las dos zonas.

Por dificultades de orden público las acciones previstas para Calamar se acordó trasladarlas a los municipios de San José del Guaviare y El Retorno que, igualmente, forman parte de la ZRC del Guaviare. Con esta modificación, el objetivo final del programa fue la expedición y entrega de 100 nuevos títulos de baldíos en estos dos municipios y de 300 nuevos títulos en la ZRC de El Pato-Balsillas. Con estas realizaciones del INCODER y del PPZRC, en el caso de El Pato-Balsillas, se cumplió la meta de titular 100% de las solicitudes tramitadas por la comunidad⁵⁷.

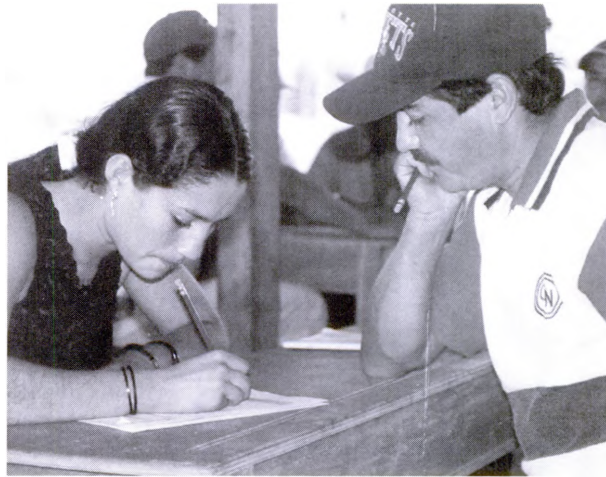
57 Si bien se presentó un número mayor de solicitudes de titulación, al momento de confrontar en el terreno su viabilidad, los técnicos del INCODER constataron que muchas de ellas correspondían a zonas de reserva forestal legalmente no titulables. Esto hacía que las solicitudes existentes apareciesen sobredimensionadas en relación con la posibilidad jurídica de su asignación.

Un hecho destacable en desarrollo de este proceso de titulación, fue la realización por el PPZRC y el INCODER de seminarios, en las zonas respectivas, sobre los criterios y principios ambientales y de producción sostenible que deben guiar las actividades de parcelación y de titulación de baldíos en las ZRC⁵⁸.

Estos eventos contaron con la participación institucional y comunitaria, y algunas de sus conclusiones se refieren a:

- ❖ Los procesos de titulación de baldíos y de parcelación de fincas, aplicados por el INCORA, sin la incorporación de criterios ambientales en la toma de decisiones para la asignación de las tierras y el diseño del proyecto productivo, no se pueden seguir realizando por el grave deterioro que causan a los ecosistemas frágiles de estas regiones.
- ❖ Es necesario realizar un proceso continuo y permanente de capacitación y nivelación en temas ambientales con los funcionarios de las entidades competentes en los procesos de titulación de baldíos y de mercado de tierras, para generar unidad de criterios y cualificar el proceso de toma de decisiones.
- ❖ El papel de las autoridades ambientales en el proceso de titulación está subestimado, limitándose al diligenciamiento de un formato con algunas preguntas ambientales. Es necesario redimensionar el papel de la autoridad ambiental, dándole la importancia que tiene en el proceso, al ser la que debe definir la factibilidad de la titulación y establecer las restricciones de uso del suelo y el manejo futuro del predio a titular.

De las conclusiones anteriores se derivó un conjunto de recomendaciones que se espera sean acogidas por las entidades responsables de su aplicación, comenzando por el INCODER.



❖ Desarrollo comunitario

Las experiencias más relevantes en términos de fortalecimiento comunitario, a la vez que las consideraciones y recomendaciones sobre su aplicación en otros procesos de creación y desarrollo de ZRC o en general de desarrollo rural, se resumen en:

❖ Estrategia de empoderamiento

El PPZRC buscó el empoderamiento de las comunidades a través del afianzamiento de la organización social y el desarrollo de procesos autónomos de gestión local descentralizada mediante la participación activa de la comunidad en la identificación, diseño, ejecución y control de las acciones de desarrollo local.

El ejercicio anterior implicó procesos de generación sistemática de confianza, fortalecimiento de la capacidad de organización, capacitación, transferencia de conocimientos y asistencia técnica.

58 De acuerdo con la norma constitucional (Art. 58 de la Constitución Política) en el proceso de cambio de situación jurídica de los terrenos de propiedad pública para convertirlos en propiedad privada, la tierra adquiere una nueva función ecológica y esto debe ser manejado, de tal forma, que cause un mínimo de deterioro al medio ambiente.



• Elementos de la estrategia

Las estrategias exitosas de empoderamiento comunitario muestran que, no obstante las múltiples y variadas condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que rodean a las diferentes comunidades, ciertos elementos casi siempre se encuentran presentes en ellas como, por ejemplo, el acceso a la información, la inclusión y participación social, la rendición de cuentas y la capacidad organizativa.

El acceso a la información hace referencia al derecho de las comunidades a disponer de manera regular, sistemática y adecuada de la información requerida para la toma de las decisiones que afectan sus intereses, incluido el desarrollo local. La información "es poder"⁵⁹; los individuos y las comunidades que están informados se preparan mejor para aprovechar oportunidades, tener acceso a servicios, ejercer sus derechos y hacer que los actores estatales y no estatales respondan. Igualmente, están en mejores condiciones de elaborar propuestas sustentadas, identificar necesidades y posibles soluciones y, en últimas, convertirse en sujetos de su propio desarrollo.

La inclusión y la participación hacen referencia al derecho de las comunidades a ser tenidas en cuenta y a participar de manera activa en la discusión y adopción de las decisiones que afecten sus intereses. Se persigue que en el uso de los recursos, generalmente limitados para el desarrollo local, se aproveche el conocimiento y las prioridades locales y se logre, por esta vía, el compromiso comunitario con el cambio.

La rendición de cuentas hace referencia a la práctica y obligatoriedad de que funcionarios, empleados, líderes comunitarios y actores privados respondan por sus políticas, acciones y uso de fondos ante las comunidades beneficiarias.

La capacidad organizativa se convierte en requisito y garantía de logro y hace referencia a la habilidad de las comunidades para trabajar juntas, actuar de manera concertada, movilizar

recursos, ejecutar, controlar y evaluar las acciones hacia su bienestar y desarrollo. Las comunidades organizadas tienen mayores probabilidades de participar, de ser escuchadas y atendidas sus demandas.

La interacción adecuada de estos elementos desencadena procesos de generación de confianza que, a su vez, se pueden constituir en una importante herramienta de construcción o reforzamiento de legitimidad estatal y gobernabilidad.

• Aplicación e instrumentos de la estrategia

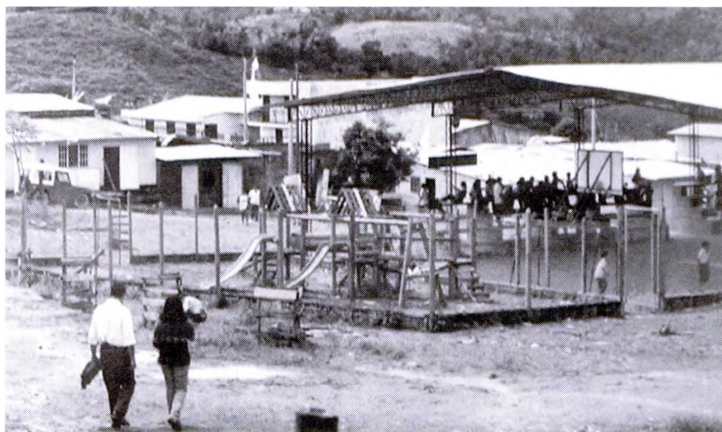
La estrategia de empoderamiento comunitario del PPZRC se fundamentó en la participación de las comunidades y sus organizaciones en todas las acciones orientadas al desarrollo de su metodología, tomando como fundamento el desarrollo local. Estas acciones implicaron la construcción y aplicación de un modelo de planificación territorial de carácter participativo, la asistencia técnica, las inversiones para el desarrollo, y el desarrollo comunitario.

• Construcción y aplicación de un modelo de planificación territorial de carácter participativo, concertado entre el Estado y las organizaciones comunitarias

El diseño del Proyecto Piloto tuvo como punto de partida el establecimiento de acuerdos con las organizaciones más representativas de las comunidades locales, en las tres ZRC piloto, para la aplicación de todos los procedimientos metodológicos necesarios para la operación de la reserva campesina.

Estos acuerdos comprendieron los procedimientos o "reglas de juego", para la elaboración de diagnósticos; la identificación de nece-

59 NARAYAN, Deepa. Empoderamiento y reducción de la pobreza. Banco Mundial. México, 2002.



sidades, y de las iniciativas para resolverlas (subproyectos), su priorización y las fuentes de financiamiento; el diseño de mecanismos de administración y ejecución de los recursos, de seguimiento y evaluación de impacto de las actividades y la capacitación para su aplicación por parte de las comunidades; y las acciones de apoyo y coordinación con instituciones nacionales, regionales y locales, públicas y privadas, relacionadas con el desarrollo de las comunidades beneficiarias.

Como resultado de los acuerdos, en los dos primeros años de constituidas las ZRC, las organizaciones comunitarias ya habían construido, concertado y validado los instrumentos metodológicos que hicieron realidad su intervención decisoria en el proceso de construcción de su zona: los PDS (elaborados de manera previa a la constitución de las zonas); los MOZ y el MOG; la ESAP; los POAT; la capacitación para la formulación, ejecución y evaluación de proyectos; y el Sistema de Seguimiento y Evaluación -S&E.

- **Asistencia técnica**

La asistencia técnica a través de los GT, del acompañamiento y apoyo de organizaciones estatales con presencia local, y de la contratación puntual de asistencia privada en la ejecución de subproyectos fueron, igualmente, instrumentos de fortalecimiento organizativo y empoderamiento comunitario.

El aspecto determinante, en este sentido, fue el involucramiento directo de las comunidades y organizaciones en los aprendizajes derivados de la asistencia técnica a través, entre otros, de los Comités de Beneficiarios y, en el caso de los proyectos productivos agropecuarios, de la estrategia de extensión campesino-campesino.

- **Inversiones para el desarrollo**

La participación de las comunidades en el "ciclo de los proyectos", incluida la ejecución, seguimiento y evaluación a través de la figura de los subproyectos, constituyó un instrumento central en la estrategia de empoderamiento comunitario.

Alrededor de la "construcción" de los subproyectos se dio un completo proceso de aprendizajes en técnicas de formulación de proyectos, presupuestos, gestión de recursos, proceso de contratación con proveedores, mecanismos de seguimiento, control y evaluación, y rendición de cuentas, entre otros.

- **Programa de desarrollo comunitario**

Si bien el conjunto de acciones anteriores fueron los mecanismos de capacitación y empoderamiento comunitario, a través de la metodología de "aprender-haciendo", el PPZRC utilizó otros mecanismos formales y específicos orientados a la elevación de la capacidad

de gestión de las comunidades y al aumento de su capacidad de organización y convocatoria.

Instrumento fundamental, en este sentido, lo constituyó la construcción y aplicación, por el Proyecto Piloto, del índice de Capacidad Organizacional -ICO que permitió medir las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de las organizaciones comunitarias zonales y, con fundamento en los resultados, la formulación y ejecución de un programa⁶⁰ de fortalecimiento de sus capacidades técnicas, estratégicas y financieras.

Este proceso de fortalecimiento incluyó capacitaciones en el puesto de trabajo (técnicas de oficina, contabilidad, sistemas)⁶¹; suministro de equipos (de oficina y mobiliario); y acondicionamiento de las instalaciones locativas.

Con este programa el PPZRC cerró el ciclo de capacitación y fortalecimiento comunitario de las organizaciones zonales.

Logros

• Acceso a la información

A partir de la realización de la ESAP y del ICO los resultados fueron sistematizados y socializados dentro de las comunidades beneficiarias. Gracias a ello, las organizaciones cuentan en el momento con una línea de base que les permite la formulación de propuestas de desarrollo sustentadas de manera técnica y la posterior priorización de las acciones dentro de la zona.

• Inclusión y participación

La metodología del PPZRC permitió la participación directa de las comunidades tanto en el diseño del Proyecto Piloto, a través de la elaboración de los MOZ, como en la ejecución del mismo, a través de los convenios de cooperación con el IICA, y el manejo concertado de los recursos con las juntas de acción comunal veredales.

De esta manera, las comunidades administraron directamente los recursos realizando los procesos de identificación y formulación de proyectos, priorización y contratación de las inversiones, y seguimiento y control social de las mismas. Esta inclusión y participación caracterizó todos los procesos de coordinación y concertación interinstitucional que se dieron en las tres ZRC.

• Rendición de cuentas

Todas las inversiones del PPZRC y las actividades programadas contaron con Comités de Beneficiarios que ejercieron el control social.

Adicionalmente, el Proyecto Piloto contempló un mecanismo de rendición de cuentas que incluía reuniones periódicas de las comunidades con las OCE y GT; informes trimestrales y anuales del GMP y de los GT al CD; misiones bianuales de evaluación realizadas por el Banco Mundial durante los cinco años del PPZRC; gestión de interventoría del Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección de Desarrollo Rural, la cual a su vez rendía cuentas a la Contraloría General de la República; una auditoría externa de carácter independiente que rendía informes al Banco Mundial y al Ministerio de Agricultura; y la evaluación externa final del proyecto ejecutada por la Universidad Javeriana.

Todos estos mecanismos aplicados por el PPZRC significaron una valiosa capacitación a las comunidades y a sus organizaciones en el sentido de que, de manera estructural y en sus respectivos niveles de competencia, todos los actores dentro del proceso de desarrollo local

60 Consultar al respecto el Informe final de desarrollo comunitario, de diciembre de 2003, presentado por Alexander Moreno, asistente del GMP del PPZRC.

61 En el caso de la ZRC de El Pato-Balsillas miembros de la comunidad fueron capacitados en el manejo de software especializado de Sistemas de Información Geográfica-SIG que los habilitó para interpretar y actualizar la información cartográfica de la zona. Esta capacitación estuvo contemplada dentro del proceso de formulación participativa del POAT, elaborado con la tecnología de punta al respecto.

deben dar cuenta de sus acciones y resultados, en particular cuando se trata del manejo de recursos públicos.

- **Capacidad organizativa**

A partir de la aplicación del ICO se detectaron una serie de debilidades de las organizaciones en su capacidad instalada, en sus mecanismos de gestión interna, en el manejo de técnicas de oficina, en la elaboración de planes estratégicos y gestión de recursos, al igual que en sus sistemas de evaluación y seguimiento.

Con fundamento en estas falencias y de manera conjunta con las organizaciones evaluadas, el PPZRC diseñó y ejecutó una estrategia de fortalecimiento organizativo⁶² dirigida a las 11 organizaciones más representativas de las tres ZRC Piloto. Su objetivo consistió en el fortalecimiento de las capacidades técnicas, estratégicas y financieras, más allá de la simple capacitación. Contempló además, dotación de equipos, adecuación de sedes, acompañamiento pedagógico en los procesos cotidianos de funcionamiento (contables, secretariales, de archivo, etc), elaboración y gestión de propuestas de desarrollo (proyectos no financiados por el PPZRC). Dicha estrategia permitió elevar un 63% (aprox.) su capacidad de organización⁶³.

Componente de seguimiento y evaluación

El Sistema de Seguimiento y Evaluación –S&E del Proyecto Piloto fue concebido como la herramienta principal del proceso de innovación y aprendizaje y como medio de sistematización de las lecciones aprendidas de la experiencia, con miras a la formulación de un modelo y una metodología susceptibles de ser aplicadas a otras ZRC del país.

El sistema de S&E fue diseñado y puesto en marcha para contribuir a la sistematización de los procesos de aprendizaje; elaborar una me-



todología replicable de seguimiento y evaluación, para el desarrollo de futuras ZRC; y evaluar la marcha permanente de los subproyectos con la participación activa de las comunidades ejecutoras.

Enfoque del sistema

El establecimiento de una ZRC representa la aceptación, por parte del Estado, del derecho que una determinada comunidad tiene a un territorio en donde se ha logrado establecer, producir para garantizar la existencia de sus miembros, organizar sus lazos internos desde donde afirmar sus vínculos hacia el resto del país. En otras palabras, una ZRC es el reconocimiento que el Estado hace de la territorialización de una comunidad, punto de partida para una relación de convivencia pacífica y de viabilidad del pacto social.

Sin embargo, a las comunidades que aspiran a ser reconocidas como ZRC se les plantea una serie de retos. Si bien los propósitos de tener reconocimiento del Estado se encuentran en todas las comunidades, como vía de acceso a los recursos requeridos para las inversiones básicas en servicios e infraestructuras, no todas

62 Anexo 4 del Informe final de desarrollo comunitario, Op. Cit..

63 Anexo 5, op. Cit.



las comunidades cuentan con experiencia para formular sus propósitos, definirlos en términos de “proyectos”, priorizarlos y cuantificarlos.

Los “proyectos de desarrollo” presentan formas de apreciar los problemas y las soluciones, lenguajes y técnicas especializadas que requieren ser compartidas entre comunidades y profesionales, para que efectivamente reflejen los propósitos de las primeras.

Lo anterior implicó un serio ejercicio de relación horizontal entre los profesionales del PPZRC y las comunidades, así como una fuerte labor de capacitación en fortalecimiento institucional y organizativo de las comunidades para que pudieran participar con mayor grado de igualdad en la definición de los proyectos, en su ejecución, y en su seguimiento y evaluación.

✿ **El sistema de S&E desarrollado por el PPZRC**

El sistema de S&E de una ZRC debía reflejar la realidad y relacionar, en un plano de igualdad, tanto los componentes técnico-ambientales de las zonas como los componentes del incremento de capital social y fortalecimiento institucional de las comunidades y sus organizaciones. Adicionalmente, contemplaba el comportamiento de las cuatro áreas de intervención de su agenda programática, medidas a partir de indicadores de pobreza, capital social, conflictos y problemática ambiental.

El sistema de S&E fue concebido como espacio no sólo técnico sino pedagógico y político, orientado a la cualificación de las organizaciones sociales: pedagógico ya que se perseguía con él una constante interacción entre el personal técnico del PPZRC y las organizaciones de base, buscando una relación más horizontal y un flujo de información en las dos vías, de tal manera que constantemente los mecanismos de operación se adaptaran a la realidad regional, y las comunidades fueran entendiendo y apropiando la necesidad de asumir la cultura de la planeación, el seguimiento a las acciones de desarrollo, de trabajar pensando en el largo plazo y generar información para tomar decisiones más acertadas.

El proceso pedagógico tuvo como consecuencia la aparición, en el contexto de las ZRC, de la dimensión política del desarrollo, ya que en la medida en que participan de los procesos de selección de los proyectos y en su ejecución y seguimiento, son capaces de ejercer control social sobre las inversiones públicas y privadas ejecutadas en sus territorios, adquiriendo conciencia de sus derechos como sujetos políticos.

De otra parte, la posibilidad que genera un sistema, así concebido, de convertirse en un espacio pedagógico, fortalece en las comunidades la necesidad de participar de su propio desarrollo planeando el uso y manejo de la base natural de que disponen. Esto se constituye en un elemento fundamental de la sostenibilidad, ya que en tanto se cuente con un plan de desarrollo sentido y asumido por las comunidades y una conciencia política clara alrededor de sus derechos, deberes, necesidades y aspiraciones, es mucho más fácil que vayan avanzando hacia su concreción en el largo plazo.

✿ **Concepción y diseño del sistema de S&E**

La planeación, el seguimiento y la evaluación en un principio fueron concebidos como un único sistema encargado de responder por el comportamiento de indicadores de pobreza,

capital social, conflictos y problemática ambiental, áreas de intervención de la agenda programática del Proyecto Piloto. Para su aplicación se trabajó, a nivel regional, en el diseño de los sistemas de recolección de información y, en el nivel central, en su procesamiento.

El resultado fue un sistema pesado en tanto que requería de un nivel técnico alto para su manejo, hecho que se reflejó en la lentitud del procesamiento de datos de las encuestas y en el manejo de gran cantidad de información antes de poderse pronunciar sobre resultados, que dejaba de lado los procesos regionales que suceden entre la toma de información en campo y los productos del sistema, afectando la necesaria interacción entre los actores regionales de las ZRC y el nivel central.

Adicionalmente, presentó dificultades para recoger y sistematizar, con la frecuencia requerida, la información generada de manera continua en las zonas piloto.

En aras de adecuar el sistema a las condiciones de campo durante la etapa de ejecución, en la cual se invirtió la mayor cantidad de tiempo y recursos, se decidió considerar dos tipos de sistemas de planeación, seguimiento y evaluación: un sistema general para todo el PPZRC (PS&E_G) y un sistema subsidiario de subproyectos (PS&E_S).

El sistema general de planeación, seguimiento y evaluación (PS&E_G)⁶⁴

Este sistema estuvo integrado por tres subsistemas: planeación, seguimiento y evaluación. Desde el punto de vista temporal, la planeación se hace antes, el seguimiento se hace sobre la marcha y la evaluación se hace después.

El subsistema de la planeación establecía el estado del conocimiento pertinente para prece-

der y presidir las acciones y, en este sentido, era una mediación entre el conocimiento y la acción, permanentemente presente a lo largo del ciclo de la planeación, el seguimiento y la evaluación.

Así mismo, el seguimiento fue un instrumento de gestión que permitió determinar, de manera continua, los progresos logrados en la puesta en marcha de un proyecto en relación con las metas y plazos previstos. Posibilitó, además, la producción y entrega periódica de información para facilitar el logro de los resultados mediante la adopción oportuna de decisiones, el ajuste de tiempos, procedimientos, metodologías y, en general, la evaluación del modelo y la metodología adoptada.

Por su parte, el subsistema de evaluación permitió valorar los cambios ocurridos en las variables que se planeó afectar. Para tal propósito, el PPZRC previó la realización de evaluaciones externas intermedias y finales.

A partir de la ESAP⁶⁵, el PS&E_G estableció unos indicadores de la estabilidad en las ZRC y, para su seguimiento y medición, determinó un punto de partida mediante una línea de base y un diagnóstico participativo, que le permitiera aislar problemáticas y definir sistemas de solución, preferiblemente bajo la forma de PDS y subproyectos concretos que materializaran dichos planes.

El PS&E_G dependió, a su vez, del sistema de subproyectos, subsidiario del general, para poder evaluar los efectos del proyecto en campo, sobre las áreas de intervención. Teniendo en cuenta que manejó indicadores de resultados y de impacto, su funcionalidad estaba limitada a la etapa inicial y final del proyecto, toda vez que durante la fase de ejecución se trabajaba con el sistema subsidiario de subproyectos.

⁶⁴ Se anexa la presentación detallada de esta temática.

⁶⁵ La aplicación de este sistema está referida a la ESAP, utiliza sus mismas herramientas y genera la línea de base y la posibilidad de comparar esta información con la final del PPZRC.

✿ **El sistema especial de planeación, seguimiento y evaluación de subproyectos (PS&E_S). La ejecución de subproyectos se consideró una tarea subordinada a la construcción metodológica**

Dado que los subproyectos, como actividad del PPZRC, fueron adquiriendo a través del tiempo una importancia cada vez mayor, constituyéndose un número elevado de iniciativas, y que sobre ellos recayó el mayor peso en la tarea de transformar los indicadores, se vio la necesidad de poner en práctica un sistema especial y exclusivo de planeación, seguimiento y evaluación para subproyectos.

El PS&E_S fue diseñado sobre la marcha, aplicando los aprendizajes del camino ya recorrido. Utilizó un principio empírico, practicado por las organizaciones comunitarias y los GT durante el Proyecto Piloto, que consistió en aprovechar los contenidos de un subproyecto, ya elaborado, para agilizar la formulación de otro subproyecto de la misma índole. Este principio el PS&E_S lo recoge e incorpora de manera sistemática y lo complementa con la definición de los alcances en cada una de las áreas de la agenda programática, desde el mismo



momento de la planificación, a través de la figura del Prototipo.

Las características de este sistema se describen a continuación:

- ✿ **Participativo.** Se acuerda, elabora, desarrolla y ejecuta a partir de la comunidad.
- ✿ **Formativo.** Busca el entendimiento y aprendizaje de los procesos y mecanismos de diseño, planeación, ejecución, operación y gestión del proyecto.
- ✿ **Incluyente.** Incluye a todas las personas, organizaciones, gremios y comités de la comunidad interesados en el proyecto.
- ✿ **Instrumento de monitoreo.** Produce y difunde información para alimentar y retroalimentar las decisiones y el aprendizaje.
- ✿ **Instrumento de evaluación.** Produce informes sobre los resultados del seguimiento y evaluación para su discusión con la comunidad.

El PS&E_S tomó el "ciclo de los proyectos" y unificó todas sus fases (identificación, formulación, ejecución y evaluación) logrando una coherencia entre lo planeado y lo alcanzado, a través de indicadores homologados, a los cuales todos los actores del proceso están en capacidad de hacerles seguimiento.

• **Operación del PS&E_S**

El PS&E_S operó en doble vía entre el nivel local y el central. En el nivel central actuaban las instancias responsables del PPZRC, teniendo a su cargo la coordinación y administración del sistema y los ajustes de política. En el nivel local la tarea era coordinada por el GT con la participación de la organización comunitaria y los Comités de Beneficiarios, los cuales realizaban la auto-evaluación y los ajustes a la intervención.

En cuanto a su operación, el sistema contó con tres instrumentos: una matriz de planificación de subproyectos, un registro de seguimiento y un informe de cierre de subproyectos. Todos los instrumentos fueron diseñados para ser diligenciados conjuntamente por beneficiarios, ejecutores y técnicos, siendo el responsable directo el ejecutor.

Estos instrumentos se caracterizaron por su sencillez y no constituyeron una carga adicional de trabajo ya que la información consignada en ellos era producto de la interacción entre técnicos, ejecutores y beneficiarios en el ejercicio de la evaluación formativa⁶⁶.

- **Procedimiento para analizar los resultados generados por el PS&E_S y derivar aprendizajes**

A partir del producto final del PS&E_S, como eran los “informes finales de cierre”, se recogían los elementos de juicio necesarios para observar la eficiencia, eficacia y efectividad de los subproyectos, como factores que determinaban los resultados y guiaban la identificación de aprendizajes.

Es importante señalar que el propósito del procedimiento de análisis de resultados era el de disponer de un instrumento para el análisis de conjunto de los subproyectos, a partir de las características y resultados de cada uno de ellos, y no para utilizarlo de manera individual en el análisis de cada subproyecto.

El procedimiento utilizó tres categorías de clasificación: características, alcance y resultados. En la categoría de “características” aparecía información para cada subproyecto y en ella se consignaba: la ZRC a la que pertenecía, en “qué” consistía y “para qué” se desarrollaba, y el aspecto de la agenda programática que se pretendía intervenir (P: pobreza, C: capital social, A: medio ambiente).

La categoría de “alcance” comprendió: número de veredas involucradas, prototipo, fecha



de iniciación del subproyecto, duración de las actividades, presupuesto (discriminando fuentes de cofinanciación), número de productos esperados, beneficiarios y puntaje de pertinencia asignada al subproyecto según la evaluación del perfil (efectuada en su momento por la comunidad).

En la categoría de “resultados”, estos se presentaban de manera cuantitativa y cualitativa, de acuerdo con el tipo de variable en observación. Los resultados cuantitativos se referían a duración, valor, aportes, productos terminados, alcance, funcionamiento y/o aplicabilidad y evaluación final, cuyos valores se presentaban en términos relativos respecto de cada uno de los valores absolutos de las variables planteadas en la fase de formulación y que se relacionaban en la categoría de “alcance”, excepto el de evaluación final que combinaba todos los demás mencionados.

Los resultados cualitativos se daban sobre los conceptos de sostenibilidad, gestión en el desarrollo del proyecto y participación de la comunidad, los cuales se obtenían como una apreciación al analizar cada una de las variables y que a su vez servían como puntos de control al procedimiento.

⁶⁶ Denominamos *Evaluación Formativa* a la instancia donde, de manera privilegiada, confluyen las organizaciones sociales para seguir y evaluar los proyectos, y en donde se da una reflexión colectiva sobre los aprendizajes. Es de esta manera que el sistema se convierte no sólo en un espacio de medición técnica sino también en un espacio pedagógico y político.



- **Evaluación y análisis de resultados**

La información obtenida en la categoría de "resultados" se apuntalaba con el valor de la variable "evaluación", la cual se obtenía a partir de cinco de las siete variables cuantitativas relacionadas, en la categoría de "resultados", para cada subproyecto y que eran: duración de la ejecución, valor total ejecutado, productos obtenidos, logro alcanzado y funcionamiento. Al respecto, ésta última variable era el resultado de analizar y ponderar la información disponible en cuanto a la permanencia y funcionalidad que evidenció el proyecto luego de su terminación.

Fue a través de este método, que permitía cruzar aspectos cualitativos y cuantitativos con base en información empírica, que el PPZRC efectuó el análisis de evaluación final frente a pertinencia, objetivos, sostenibilidad, gestión y participación de la comunidad, del cual se derivaron correlaciones, conclusiones y aprendizajes.

- **Aprendizajes**

En estricto sentido, el concepto aprendizaje se deriva de una serie de experiencias a partir de las cuales se pueden establecer afirmaciones generales sobre el desarrollo y resultado de proyectos que comparten características comunes. Es decir, la determinación de lecciones aprendidas implica un proceso de análisis sobre experiencias para decantar afirmaciones generales sobre el probable resultado de algu-

nas prácticas aplicables a proyectos que comparten características comunes. El propósito de esta tarea es identificar experiencias exitosas que puedan ser replicables y evitar aquellas que resultan adversas.

A través de este método de análisis de resultados, tanto cuantitativos como cualitativos, de subproyectos de los diferentes tipos, en las diferentes zonas, y teniendo en cuenta los problemas a resolver y los objetivos a alcanzar, se pudieron derivar aprendizajes en el desarrollo de los mismos.

- ✿ **Resultados y aprendizajes del desarrollo de subproyectos**

Los análisis de resultados y aprendizajes básicos, del desarrollo de los subproyectos en las zonas, se efectuaron a través de la metodología de evaluación diseñada para el efecto, cuyo propósito era responder a la pregunta ¿qué queda claro del desarrollo del PPZRC para mejorar los resultados a obtener en el futuro, dada su naturaleza de replicabilidad?.

Es decir, el objetivo era el de derivar elementos de las lecciones aprendidas, para incorporarlos en las estrategias de operación de futuras ZRC, a partir de la información disponible en cada zona piloto⁶⁷ sobre el desarrollo de los subproyectos, con fundamento en una muestra que contemplara los de infraestructura, los productivos y los de fortalecimiento.

Para abordar el análisis de los resultados y de los aprendizajes básicos se recurrió a la información disponible de los subproyectos ya terminados en las tres zonas. Al respecto, se conformó una muestra de 40 subproyectos⁶⁸, de los cuales la información a la mano consistió

67 Se dispuso de un banco de más de 500 perfiles de subproyectos en las tres ZRC. Desde el punto de vista de ejecución de los subproyectos en las zonas, a la fecha de inicio del ejercicio de evaluación - principios del 2003-, se habían desarrollado 78 proyectos y terminado 60.

básicamente en los perfiles, los registros de seguimiento y los informes de cierre de cada uno de ellos. La distribución de la muestra por ZRC fue la siguiente: 25 de El Pato–Balsillas, 9 de Calamar y 6 de Cabrera.

La metodología desarrollada en este análisis, a partir de la disponibilidad y facilidad de estimación de la información de los subproyectos, partió de la clasificación de ésta en tres categorías: características, alcance y resultados. De esta manera se agrupó lo más representativo de la información disponible con el fin de tener elementos de juicio para observar la eficiencia, eficacia y efectividad de los subproyectos, como factores que afectan la agenda programática del PPZRC.

Los resultados obtenidos fueron debatidos ampliamente con las comunidades en los espacios de evaluación formativa⁶⁸. A través de ellos se inició y maduró la reflexión crítica aplicada a la experiencia de los subproyectos, primero para organizar los elementos del análisis y posteriormente para derivar las conclusiones y aprendizajes.

Sin pretender hacer una presentación exhaustiva de la aplicación de la metodología del sistema de S&E y de sus resultados, a título de ilustración se hace una síntesis de los procedimientos seguidos y de los resultados obtenidos de la muestra de 40 subproyectos.

A partir de la muestra objeto del análisis, la evaluación y conceptos básicos de aprendizaje, en los cuadros 14, 15, 16 y 17 de los anexos, se presentan a manera de ilustración las tablas utilizadas para las categorías de clasificación de la muestra y el resumen de los conceptos básicos de aprendizajes. Así mismo, se presentan los aprendizajes básicos para el grupo de subproyectos en general y luego para cada uno de los tipos de la muestra: de infraestructura, productivos y de fortalecimiento, los cuales se analizaron para orientar los aprendizajes.

✿ Conclusiones de los subproyectos de la muestra

- La evaluación final presentó una correlación importante con el concepto de participación. Esta correlación fue aparente en los extremos de los resultados del grupo de subproyectos, es decir, las mejores evaluaciones correspondieron a subproyectos con excelente participación y las peores, a los grupos con regular o mala participación, o no se disponía de información al respecto.
- La evaluación final presentó una correlación directa con el concepto de gestión, en los casos de los más altos y más bajos resultados.
- Los resultados no presentaron correlación con el criterio de pertinencia, que fue fundamental para la asignación de recursos, ni con la cronología de los POA.
- La sostenibilidad de los subproyectos guardó correlación con la participación y la gestión, lo cual se manifestó en el establecimiento de pactos entre beneficiarios y la organización ejecutora.
- La gran mayoría de subproyectos presentaron problemas de formulación ya que en la muestra se detectaron redundancias en la información, actividades formuladas como objetivos específicos, ambigüedades en la diferencia entre objetivo específico y efecto socioeconómico esperado, y poca consistencia entre objetivos específicos y efectos socioeconómicos.

68 Esta muestra inicial incluye tres de los cuatro tipos de subproyectos. Los de tipo ambiental no están incluidos dado que al inicio de este ejercicio no había ninguno terminado, lo que era un requisito indispensable para su inclusión en la muestra.

69 Es en esta instancia donde de manera privilegiada se consolidan las organizaciones sociales para seguir y evaluar los proyectos, y donde se da una reflexión colectiva sobre los aprendizajes. De esta manera el sistema de seguimiento y evaluación se convierte no sólo en un espacio de medición sino también en un espacio pedagógico y político.

- La falta de una adecuada y oportuna asistencia técnica incidió en el desarrollo y resultados desfavorables de algunos subproyectos.
- La incorporación explícita de objetivos de desarrollo organizativo paralelos a los de desarrollo técnico permitió que las comunidades empezaran a pensar en proyectos de una manera integral.
- Uno de los indicadores más expresivos de la participación se manifestó en que para la formulación de proyectos se contó con la vinculación directa de los beneficiarios.
- El funcionamiento del Comité de Beneficiarios fue disparaje. Tendió a involucrarse más con las fases de formulación y evaluación.
- Se evidenciaron patrones de control social y de intervención en las decisiones de enfoque de los proyectos.
- El orden público fue un tema recurrente que afectó significativamente la duración en algunos subproyectos y sobre lo cual fue importante tener más información.

• **Aprendizajes**

- En la medida en que las comunidades perciban los procesos de intervención del Estado

como una oportunidad para acceder a infraestructura y servicios, no es raro que sean los subproyectos de infraestructura los que más posibilidad de éxito tengan y los que motiven mayor participación activa, ya que necesidades aplazadas por mucho tiempo y la posibilidad de ver resultados inmediatos son fuertes condicionantes para el compromiso de las comunidades.

- La situación anterior genera, a su vez, posibilidades de empoderamiento de la comunidad, lo cual se manifiesta en mayor ingerencia para la selección de los subproyectos y en la participación desde el planeamiento y propuesta de los mismos.
- Como consecuencia del empoderamiento de las comunidades, el aspecto de gestión también muestra su potencialidad para el logro de éxito en los subproyectos. Se podría afirmar que aquellos que incentiven la participación y la gestión de las comunidades, como manifestaciones del empoderamiento comunitario, seguramente van a tener más garantías de éxito que subproyectos que dejen a un lado estos poderosos instrumentos de acción social.
- Las intervenciones sociales en entornos con problemas de orden público están expuestas a altos niveles de incertidumbre. Por lo tanto, es indispensable considerar muy seriamente la



posibilidad de fracasos e interrupciones en el desarrollo normal de los subproyectos. En la definición, elaboración y ejecución de los mismos se debe tratar de tener en lo posible, planes alternativos y posibilidades de flexibilidad en el tiempo y cambios en algunos aspectos relevantes.

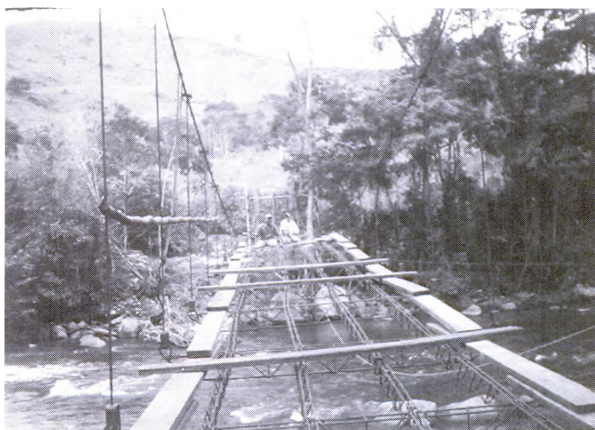
□ La información es una expresión de la gestión y un instrumento para la participación. En la medida en que no exista información sobre todas las particularidades del desarrollo de los subproyectos y programas, la gestión no será satisfactoria. Esto a su vez impide tener una base sobre la cual la participación de la comunidad se pueda ejercer plenamente. Sin información la participación no es real porque no es posible tomar decisiones acertadas ni se puede lograr agilidad en el seguimiento y evaluación.

□ La sostenibilidad de los logros obtenidos por los subproyectos dependerá en gran medida de su pertinencia y el grado de participación y gestión de las comunidades. Nuevamente se encuentra que, más allá de la efectiva acción técnica o metodológica que se impulse con un subproyecto, es el grado de empoderamiento de las comunidades el que puede garantizar la sostenibilidad de lo conseguido con él.

Pese a que una manifestación de permanencia y sostenibilidad son los pactos entre comunidades y organizaciones ejecutoras, habría que evaluar en el tiempo si este pacto no termina siendo un simple requisito para poder liquidar los subproyectos.

□ Si bien la elaboración de los subproyectos con las comunidades parten del principio de "aprender-haciendo", se debe ejercer control sobre la calidad en la formulación final de los mismos. Una mala formulación perjudica tanto al PPZRC como a las comunidades, y dificulta su seguimiento y posterior evaluación.

□ La asistencia técnica debe pasar de una simple transmisión de información, sobre la base



de conceptos abstractos, para convertirse en un proceso de construcción colectiva de conocimiento, donde tanto técnicos como actores comunitarios interactúen sobre la base de un diálogo horizontal de saberes que les permitan actuar en concreto y oportunamente en los procesos productivos que se están impulsando con los subproyectos.

En general, las comunidades campesinas aprenden sobre la práctica. Esto exige de los técnicos una planeación cuidadosa de los momentos clave en que se debe intervenir, hacerlo sobre acciones concretas del desarrollo del subproyecto y evitar al máximo los talleres multitudinarios y muy teóricos.

✿ Conclusiones en subproyectos tipo infraestructura

□ Más del 90% de los subproyectos de infraestructura obtuvieron resultados Buenos o Aceptables. En su gran mayoría se caracterizaron por ser de valores relativamente pequeños (\$25 millones en promedio), dedicados a construcción o mejoras y con una duración relativamente corta (entre uno y tres meses).

□ Gran parte de estos subproyectos se orientaron a resolver necesidades básicas de las comunidades, relacionadas con el servicio de acueducto y alcantarillado, así como de vías de transporte.

□ Por la expectativa de un beneficio concreto en el corto plazo, frente a la necesidad inicial, la participación de la comunidad alcanzó niveles importantes en los subproyectos de mejores resultados.

□ La gestión de los proyectos resultó bien calificada ya que observó menores tiempos que los previstos; cumplió con los valores de subproyectos y aportes; y logró los productos objetivo, el alcance planteado, los pactos de sostenibilidad con la comunidad y, muy importante, del funcionamiento o aplicabilidad del subproyecto.

□ Por la naturaleza de estos subproyectos en cuanto a tipicidad y duración, su desarrollo no resultó afectado por la falta de información oportuna. Sin embargo, este es un aspecto que fue preciso mejorar.

□ El resultado de la mayoría de este tipo de subproyectos fue Bueno, posiblemente por el tamaño de los mismos y por la participación de la comunidad en vista de su expectativa de beneficio.

• Aprendizajes

□ El cuidado y mantenimiento de las obras debe ser asumido por los beneficiarios. La comunidad debe mantener la responsabilidad primaria de la operación de los subproyectos, manifestada a través de un pacto o acuerdo de sostenibilidad.



✿ Conclusiones en subproyectos de tipo productivo

□ Este tipo de subproyectos, orientados a la producción agropecuaria, arrojó los más bajos resultados de la muestra, exceptuando dos que clasificaron en Bueno. Los factores que explican la evaluación desfavorable de este tipo de proyectos tuvieron que ver básicamente con una baja participación, el no funcionamiento del subproyecto después de ejecutado, muy bajo logro respecto del alcance esperado y mayor tiempo de ejecución.

□ Los bajos niveles de los productos finales frente a los esperados, del alcance logrado frente a lo esperado y del funcionamiento de este tipo de subproyectos, estuvo en línea con los resultados de baja participación de la comunidad y de falta de información disponible al respecto.

□ Por su naturaleza, este tipo de subproyectos fueron los más complejos. Su esencia, la producción, se soportaba además de la parte administrativa y financiera, en aspectos técnicos y de mercado. En los correspondientes subproyectos productivos los aspectos técnicos y de mercado fueron bastante limitados.

□ El valor promedio de este tipo de subproyectos fue de \$31 millones, de los cuales hubo subproyectos entre 10 y 115 millones ubicados en las franjas de bajos resultados.

• Aprendizajes

□ Se debe ser más riguroso en la aprobación de este tipo de subproyectos.

□ Estos subproyectos van de la mano con los de fortalecimiento organizacional, para conformar un frente con corte empresarial, de cuya base y proyección depende su éxito. Para su concreción, frente a los esfuerzos adelantados en los campos administrativo y financiero, debe fortalecerse lo correspondiente a asesorías técnicas y desarrollo y atención de mercados, para evitar programas insostenibles y no efectivos.

□ La asistencia técnica brindada debe ser más que un contacto puntual e inicial y además debe tener un alto nivel frente a la experiencia práctica, pero efectiva, o buenas iniciativas, que suelen tener los miembros de una comunidad. Además, como se planteó en los aprendizajes generales debe constituirse en un proceso de construcción colectiva de conocimiento, de tal manera que contribuya en forma oportuna e integral al desarrollo técnico, organizativo y de mercado de las comunidades a través de los subproyectos.

□ En este tipo de subproyecto, además del enfoque técnico, debe impulsarse, mantenerse y vigilarse el enfoque financiero– económico, pues de ello depende, además de su sostenibilidad, su rendimiento. Los indicadores básicos financieros siguen siendo la TIR (Tasa Interna de Retorno) y el VAN (Valor Actual Neto). Se propone que la TIR, teniendo en cuenta su naturaleza de aportes sin costo financiero aparente y con el propósito de que no se erosione su valor con el tiempo y signifique beneficio, sea al menos superior en diez puntos a la inflación, y pueda ser utilizada como tasa de descuento para calcular el VAN, que siempre deberá ser positivo. Estos son aspectos que deberán cumplirse rigurosamente.

□ Las comunidades que sean capaces de obtener los resultados esperados del subproyecto, un tiempo después de estar en funcionamiento y aplicando mecanismos de participación, prácticas confiables de operación, y que tengan reporte de auditoría positivo, podrán beneficiarse con la aprobación de nuevos subproyectos.

Conclusiones en subproyectos tipo fortalecimiento

□ Los resultados de los subproyectos de fortalecimiento, exceptuando un caso, se ubicaron prácticamente en la franja de Regulares; se caracterizaron por tener una regular gestión y participación, y una incompleta información y documentación procesada sobre el desarrollo de los eventos.



□ La duración de estos subproyectos fue excesivamente larga y desacompañada con los subproyectos productivos a los cuales dio soporte.

□ La falta de información pertinente y/o procedimientos sobre el alcance y evaluación de actividades en este tipo de subproyectos, como talleres, redundó en limitaciones en el seguimiento. Esto cobra mayor importancia ya que el valor de la inversión en ellos es de magnitudes considerables.

• Aprendizajes

□ La calificación en nivel Regular de los subproyectos de fortalecimiento fue una alarma a tener muy en cuenta. Se deben establecer estrategias para subir y mantener la motivación de la comunidad para la asistencia efectiva a las capacitaciones. Para comenzar, éstas deberían ser más cortas y más sincronizadas con su aplicación efectiva en proyectos productivos.

□ La capacitación y asistencia técnica⁷⁰ deberán ser desarrolladas en función de los tipos de financiamiento a otorgarse e impartirse de manera sincronizada con las necesidades del subproyecto.

□ En lo referente a los contenidos de la capacitación, se deben intensificar aspectos técnico-

⁷⁰ La capacitación en gestión de subproyectos tiene el objetivo de ofrecer a los beneficiarios los conocimientos básicos, en las áreas de contabilidad y de administración, preparación, diseño, ejecución, supervisión, y evaluación de subproyectos, que les permita administrar y organizar adecuadamente su unidad productiva o de servicios, enmarcada en el manejo sustentable de los recursos naturales.



operativos y de mercado, de tal manera que se aumente la viabilidad y efectividad de subproyectos de tipo productivo y, muy importante, que la gestión y la participación adquieran niveles al menos aceptables en su conjunto.

□ Estos subproyectos constituyen un escenario ideal para la introducción de conceptos como institucionalidad, reglas de juego y capital social que pueden contribuir en gran medida al empoderamiento de la comunidad. Por lo tanto, el fortalecimiento también debe tocar aspectos relacionados con seguimiento, en la medida en que es una actividad en la cual las organizaciones de la comunidad deben participar.

□ Además del tradicional concepto de participación, para poder llevar a efecto el empoderamiento de una comunidad hay que facilitarle acceso a la información oportuna y relevante así como capacidad organizacional (habilidad para trabajar unida y organizarse). La información oportuna y relevante incluye la de rendición de cuentas de agentes responsables en el desarrollo de planes, programas, proyectos y subproyectos.

* Comentarios finales

La ejemplificación anterior sobre la aplicación de los instrumentos del sistema de S&E adoptado por el PPZRC (en este caso a una muestra de subproyectos ejecutados entre los años 1999 y

2002) ilustra sobre ciertos elementos del sistema mismo, en cuya oportunidad, calidad y pertinencia debe hacerse el mayor énfasis.

Es importante resaltar dos elementos al respecto:

En primer lugar, *la información*. Resulta evidente que la calidad del resultado final de la aplicación del sistema de S&E depende de la oportunidad, calidad y pertinencia de la información con la que se le alimenta.

En este sentido, gran parte de las deficiencias encontradas se referían a la carencia de información relevante, a informaciones incompletas o ambiguas o informaciones no pertinentes. Lo que se escondía detrás de esta situación era de diverso carácter: personal no calificado o adiestrado en la recolección y procesamiento primario; mecanismos (formatos, tarjetas, etc.) de registro mal elaboradas o inexistentes; carencia de control del proceso, etc.

En segundo lugar, sobre la utilidad en el uso correctivo y aleccionador de la aplicación del sistema de S&E, esto es, de *la oportunidad* en la aplicación del sistema en experiencias como la del PPZRC.

Al ser el sistema de S&E el mecanismo que permite la recuperación y sistematización de las experiencias para, en este caso, su eventual replicabilidad, resulta claro que debe ser un mecanismo previo o paralelo al inicio de las operaciones del ejercicio a seguir y evaluar.

Por circunstancias de la "historia" del PPZRC, este no fue el caso, y el instrumento de S&E sólo vino a ejecutarse en una etapa tardía del mismo (finales de 2001 y 2002) y su aplicación sistemática a finales de 2002 y en el 2003. Esto indudablemente limitó las posibilidades "correctivas" del instrumento en la oportunidad debida y fue una de las enseñanzas metodológicas principales, sobre todo, para cuando el sector público o el privado pretendan adelantar un tipo de experiencia similar.

No obstante lo anterior, en la medida en que el sistema de S&E fue aplicado y sus resultados conocidos, los mismos fueron utilizados para corregir rumbos y adoptar correctivos, en particular en el caso del fortalecimiento organizacional. En este caso, a partir de las con-

clusiones iniciales alcanzadas y mediante la aplicación del ICO, fue posible la formulación y ejecución de un Plan de Fortalecimiento Organizacional cuyos resultados deberán ser precisados en alguna evaluación ex-post que se haga del PPZRC.

Lecciones y aprendizajes derivados de la operación del Proyecto Piloto

✂ En relación con la operación de los organismos de gestión

□ La no operación práctica de un CI nacional, limitó la efectividad y las posibilidades "macro" del PPZRC, en términos de los apoyos técnicos y operativos que se hubieran podido derivar de él. Dentro de un eventual programa nacional de ZRC este es un aspecto que debe ser debidamente considerado.

□ El Proyecto Piloto no consideró mecanismos de interrelación entre la estrategia de desarrollo de las ZRC piloto y el conjunto de la política e instrumentos de desarrollo agropecuario y rural, lo que privó a las zonas no sólo del acceso a apoyos técnicos y recursos sino del desarrollo de experiencias comunitarias en coordinación y gestión interinstitucional. Un eventual programa nacional de ZRC debe estar enmarcado e interrelacionado con estas políticas e instrumentos.

□ El débil e inestable equipo central de ZRC del INCORA, que debió haber sido la contraparte del GMP, restó posibilidades a la acción conjunta y a la transferencia metodológica de la experiencia. En un eventual programa nacional de ZRC, liderado por el INCODER, debe preverse un sólido equipo técnico con ubicación jerárquica, administrativa y asignación presupuestal adecuadas.



□ La vinculación tardía al CD (en el 2001) de un representante de las OCE, por las tres ZRC, fue causa de innecesarias fricciones entre éstas y el PPZRC, negó en alguna medida su filosofía participativa y privó al CD, durante un tiempo significativo, de una fuente directa y privilegiada de información. En un programa nacional de ZRC debe preverse y adoptarse, desde sus inicios, ésta forma de representación, incluidos sus mecanismos democráticos de selección.

□ No obstante la estrecha vinculación al PPZRC del IICA y del Banco Mundial, a lo largo de su desarrollo, no se propiciaron debidamente las sinergias que pudieran haberse generado del diálogo e intercambio de experiencias con equipos técnicos, redes, saber acumulado y otros proyectos de naturaleza complementaria que éstos tienen tanto a nivel nacional como internacional. Un programa nacional de ZRC debe con-

templar mecanismos de interrelación e intercambio periódico de experiencias con programas o acciones de naturaleza similar o complementaria en los órdenes interno o externo.

En relación con las OCE

□ Si bien la constitución legal, representatividad comunitaria y capacidad formal de contratación son criterios a tener en cuenta en la selección de las organizaciones comunitarias ejecutoras o coordinadoras de la ejecución de los recursos en las ZRC, no son suficientes para el éxito de la gestión. La capacidad administrativa-logística, financiera, contable y tributaria, en las cuales se presentaron las mayores debilidades de las OCE del PPZRC, deben ser previa y debidamente evaluadas, y concentrar en ellas las acciones de fortalecimiento organizacional requeridas. La aplicación previa del ICO es una valiosa ayuda al respecto.

□ Factor importante a tomar en cuenta es el relativo a la fortaleza patrimonial y fuentes permanentes de ingresos de las organizaciones comunitarias ejecutoras zonales. La debilidad patrimonial y financiera de las OCE del PPZRC determinó una dependencia acentuada de los recursos del PPZRC, en particular de la comisión de administración pactada en los convenios con el IICA (6%), la que resultó en todo caso insuficiente para sustentar su autonomía y suficiencia administrativa, contable y financiera.



□ El apoyo a las organizaciones para la superación de esta debilidad patrimonial y gerencial reviste particular importancia respecto del manejo del factor riesgo en la administración de recursos de terceros y al necesario respaldo de las obligaciones que contraen, máxime si se trata de recursos públicos sujetos al escrutinio y dictamen de los organismos de control.

□ En el caso de financiamiento de proyectos o programas con cargo a recursos públicos, las organizaciones campesinas ejecutoras y, en general, las comunidades campesinas beneficiarias, deben ser conscientes de las obligaciones y deberes involucrados en su uso y manejo. En este sentido, la capacitación previa en la normatividad presupuestal, financiera y contable pública debe ser un requisito en programas y proyectos que involucren, total o parcialmente, recursos públicos.

□ La suscripción de convenios de cooperación para la transferencia y uso de los recursos, entre el ente ejecutor general y las organizaciones ejecutoras locales, como fue el caso del IICA con las tres OCE del PPZRC, es un mecanismo que formaliza y da seriedad a los compromisos adquiridos. No obstante, al involucrar recursos considerables se genera el problema de la consecución de amparos (pólizas de seguros contra diversos riesgos) que, para organizaciones patrimonialmente débiles, no son expedidas por ninguna compañía de seguros. Este es un tema que debe ser previsto y cuya solución debe ser previamente concertada.

□ El apoyo técnico a las organizaciones y comunidades a través de un GT, en cada una de las zonas, y del soporte técnico, administrativo y financiero de un GMP, como fue el caso del PPZRC, no debe suplantar sino complementar y fortalecer las capacidades respectivas de las organizaciones y comunidades. Bien sea por agilizar los procesos o por simple comodidad de los interesados, existe la tendencia a ejecutar por estos grupos las acciones administrati-

vas, presupuestales y financieras que debieran convertirse en fuente de fortalecimiento y empoderamiento comunitario.

✿ En relación con la aproximación institucional

□ En proyectos o acciones a ejecutar en comunidades campesinas, en particular en zonas de conflictos diversos como los que caracterizan a las ZRC, resulta necesaria una aproximación desprevenida y flexible que privilegie el sentir y la visión de las cosas que las comunidades tienen sobre las instituciones y el Estado. No resulta procedente la aplicación de una metodología de acción preconcebida, ajena a dicho sentir y visión.

□ A partir de este reconocimiento es factible que algunas de las estrategias de gestión previstas deban ser modificadas en correspondencia con expectativas y solicitudes comunitarias buscando, no obstante, que las acciones derivadas se enmarquen o puedan encausarse dentro de la línea general de acción del proyecto o intervención específica.

□ Con fundamento en la confianza generada es conveniente la fijación de unas “reglas de juego” que precisen, inequívocamente, las responsabilidades de los diversos actores del proceso, tal como las plasmadas en los manuales operativos del PPZRC. El cumplimiento riguroso de lo establecido se convierte en una condición del éxito del proyecto o intervención.

□ Para que las reglas sean operativas y respetadas se requiere que correspondan, de una parte, a la real capacidad de acción de los entes públicos o privados participantes y, de otra, a la aceptación voluntaria, consciente e ilustrada de las comunidades involucradas.

□ Además, las entidades participantes no deben verlas como el cumplimiento de un requisito formal más, ni las organizaciones y comu-



nidades como la vía de acceso “oportunist” a recursos de inversión que de otra manera no llegarían. Las reglas deben ser producto de un proceso de acercamientos y acuerdos, y no deben ser vistas como normas inmodificables sino que pueden y deben ser objeto de revisiones periódicas concertadas en la medida que el desarrollo de las experiencias así lo aconseje.

□ La búsqueda de apoyo interinstitucional para acompañar, asistir o cofinanciar las acciones de un proyecto o programa de desarrollo local, debe ser un propósito permanente en la realización de los mismos. Estos esfuerzos son un mecanismo fundamental de relación y desarrollo de habilidades de gestión de gran importancia para la sostenibilidad de las acciones.

□ Debe contrarrestarse la tendencia a privilegiar la contratación de proveedores privados de servicios de consultoría cuando, mediante la coordinación interinstitucional, podrían ser suplidos con fuentes públicas de similar o mayor solvencia técnica y de menor costo. Esta tendencia, en algunos casos, es generada por las dificultades que se presentan para la coordinación con el sector público y la necesidad de obtener resultados en plazos límite, como es el caso de proyectos como el piloto.

□ En la baja participación de las entidades públicas en el PPZRC, en particular del nivel nacional, lo que se observó de fondo es que no



existía dentro de ellas una clara comprensión de la importancia de la figura de ZRC y/o la consideraban ajena a sus prioridades de intervención e inversión. Un programa nacional de ZRC debe prever la información y sensibilización institucional necesarias.

En relación con la planeación y los subproyectos

□ La naturaleza participativa y de base comunitaria y los mecanismos de gestión utilizados por el Proyecto Piloto le permitieron cumplir, en gran medida, con el objetivo de contribuir a la elevación de la capacidad de identificación, formulación y ejecución de subproyectos de inversión en las ZRC piloto. Este logro implicó la elaboración conjunta con las comunidades de una serie de instrumentos para adelantar las actividades, los cuales fueron asimilados por ellas facilitando su difusión y apropiación.

□ La capacitación en proyectos no debe limitarse a las organizaciones o núcleos dirigentes sino que, como lo demostró el PPZRC, debe hacerse extensiva a otras organizaciones y miembros de la comunidad con miras a generar una "cultura de proyectos" en las comunidades. Esto implica una labor no sólo técnica, en la que tomen parte expertos y miembros de la comunidad ya capacitados, sino sobre todo, un fortalecimiento de las organizacio-

nes comunitarias que les permita elevar su capacidad de convocatoria y que promueva cada vez más, una mayor participación de los miembros de la comunidad desde el nivel veredal hasta el local y regional.

□ La mayor capacidad de las organizaciones en materia de inversiones es el resultado de dos factores. En primer lugar, de la participación masiva de la comunidad en actividades como la ESAP, la identificación y priorización de inversiones, la discusión de los POA, etc., lo que permitió hacer explícita la lógica que lleva el proceso de formulación y ejecución de los subproyectos.

En segundo lugar, de las actividades de capacitación que se desarrollen, tanto por parte del GMP como por los consultores y entidades externas al proyecto, que permitan, con talleres y cursos, la definición más técnica de ciertos subproyectos y la mejor utilización de los instrumentos de formulación y ejecución de los mismos.

□ El mayor nivel de capacidad logrado por las comunidades no se dio sin obstáculos ni errores. Un primer escollo que se tuvo que vencer fue el de la prevención o menosprecio, por parte de algunos dirigentes, por el nivel técnico necesario que había que alcanzar en la formulación de los subproyectos; o el de la pretensión de que el conjunto de contrataciones a realizar en las zonas, para la ejecución de los subproyectos, había que asignarlas a habitantes de la región, sin mayor consideración por los criterios técnicos arrojados en la formulación.

□ En cuanto a las limitaciones éstas se reflejan en los problemas encontrados en muchas formulaciones (carencia de información, principalmente) como se ilustró en la aplicación del sistema de S&E sobre una muestra representativa de 40 subproyectos ejecutados entre los años 1999 y 2002.

Los resultados obtenidos enseñan, en primer lugar, que el aprendizaje de temas técnicos, como los involucrados en el proceso de planeación, si bien no es inaccesible a comunidades sin formación académica o técnica significativa si requiere de procedimientos, ayudas y mecanismos específicos cuyo desarrollo por los expertos reviste la mayor necesidad. En segundo lugar, como proceso que es, la apropiación de los conceptos y herramientas de la planeación debe ser una actividad continuada en el tiempo, para lo cual deben preverse por las entidades públicas y organizaciones campesinas actualizaciones periódicas en el tema.

☛ En relación con el conocimiento y análisis ambiental de cada zona

□ La ESAP es un instrumento de diagnóstico que debe constituir un insumo para la formulación del PDS de las ZRC⁷¹. No debe basarse solamente en la aplicación de las encuestas a las comunidades, sino que debe consolidar todo el conocimiento acumulado y elaborado sobre la ZRC –espacial y alfanumérico– por instituciones e investigadores. Además, el proceso de sistematización, análisis y devolución de la información generada en ella por las comunidades, organizaciones comunitarias y líderes, permite que la información se convierta en conocimiento, posibilitando planificar más eficientemente el desarrollo de la ZRC.

☛ En relación con la capacitación ambiental y productiva sostenible

□ La metodología del “aprender-haciendo” (en el caso del PPZRC, capacitación vía subproyectos) es uno de los recursos instrumentales más potentes para la generación de capacidades y el empoderamiento de las comunidades rurales.

□ El modelo de transferencia de tecnología basado en el esquema campesino–campesino, acompañado del apoyo profesional y técnico necesario, permite generar capacidad local, desarrollo humano y capital social entre las comunidades rurales de las ZRC.

□ El método demostrativo *in situ*, sigue siendo una de las mejores formas de enseñanza-aprendizaje para los proyectos ambientales y productivos.

□ El método tripartito de capacitación (entrenamiento-educación continuada y capacitación) en los subproyectos, genera un proceso más ágil de apropiación del conocimiento dinamizando la replicabilidad de las experiencias.

□ El proceso de enseñanza-aprendizaje entre los profesionales y campesinos es de doble vía siendo necesario programar un mayor tiempo en la gestión de los proyectos para la identificación y experimentación de las opciones más adecuadas en producción sostenible.

☛ En relación con el manejo ambiental productivo

□ Para las comunidades, con condiciones territoriales similares a las de ZRC, la prioridad de los subproyectos debe estar centrada en la seguridad alimentaria de los pobladores, seguida por una mirada a las posibilidades comerciales de los productos locales frescos y procesados.

□ Los subproyectos, en territorios similares a los de las ZRC, deben ampliar la visión tradicional agraria, integrando las potencialidades de los ecosistemas naturales y los conocimientos

⁷¹ Dados sus costos, y en la eventualidad de no poder realizarse, la ESAP puede reemplazarse por un “diagnóstico rural rápido” para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible.



locales de otros recursos productivos que conforman la agrobiodiversidad regional.

- Es necesario ajustar el método de selección de beneficiarios, pasando de una convocatoria abierta a una selectiva de productores con iniciativas hacia el desarrollo de sistemas productivos sostenibles.
- La aplicación de principios como "labranza mínima" y "siembra directa", posibilitan mitigar los impactos ambientales de las prácticas productivas agropecuarias en cualquier región del país: cobertura permanente de los suelos, rotación de cultivos, mínimo movimiento del suelo y uso de abonos verdes.
- Los subproyectos con probada sostenibilidad económica y ecológica, si no se consolidan socialmente por falta de difusión y apropiación social, corren el riesgo de perder lo alcanzado con gran esfuerzo.
- Al iniciar acciones de aprendizaje y experimentación en nuevas ZRC, es deseable realizar pequeñas experiencias de subproyectos para darles tiempo de evidenciar los resultados y consolidar los procesos, antes de pretender su generalización en la zona.

En relación con el ordenamiento ambiental territorial

- El POAT es un instrumento de conocimiento y evaluación de las potencialidades y restricciones de uso del territorio y debe ser un insumo para la formulación del PDS de la zona. Si no es posible contar con el plan respectivo, para la constitución de una ZRC, se debe tener por lo menos un esquema de ordenamiento que oriente las decisiones de los subproyectos a ejecutar.
- El ordenamiento territorial no puede realizarse sin la participación activa de las comunidades e instituciones durante todo el proceso.
- La asimilación y apropiación por parte de las comunidades de la zonificación del territorio y del régimen de usos del suelo, más que un proceso de difusión y capacitación es un proceso de aplicación de proyectos compatibles con las propuestas de ordenamiento.
- El POAT es un instrumento de planificación dinámico. En la fase de operación de la ZRC, el plan es un proceso que se construye comunitariamente a partir de pequeñas intervenciones o demostraciones, que permiten mostrar

a los productores los beneficios de la producción sostenible y de la conservación.

En relación con la educación e investigación ambiental y productiva

□ Para incrementar su impacto, los procesos de educación ambiental deben articularse pedagógicamente a las inversiones realizadas por el proyecto.

□ La investigación básica y aplicada con un modelo participativo y de intercambio de saberes es una de las principales necesidades en estos ecosistemas frágiles, siendo necesario incrementar los recursos para un trabajo interinstitucional y comunitario permanente e intensivo.

En relación con la coordinación interinstitucional

□ El trabajo interinstitucional es indispensable para implementar proyectos de desarrollo territorial en zonas de frontera agropecuaria y promover su éxito.

□ Es necesario nivelar los conocimientos ambientales y de subproyectos de los funcionarios locales y regionales de las ZRC, para que actúen con unidad de criterio en el desarrollo sostenible y en el ordenamiento ambiental territorial.

□ El trabajo en grupos o redes de cooperación y apoyo, permite avanzar con mayor dinamismo y celeridad en los procesos de desarrollo territorial.

En relación con lecciones y experiencias en seguridad alimentaria

□ La disponibilidad de tierra es un supuesto para los subproyectos de seguridad alimentaria.



Además, los beneficiarios directos del programa deberán ser familias rurales que viven en dichas zonas, disponen de un predio susceptible de producir alimentos y presentan problemas de insuficiencia alimentaria. Las familias sin tierra, pero con arraigo⁷², y los desplazados que sean localizados en la región, deben ser objeto de apoyo con programas de empleo temporal y atención humanitaria (que deben preverse en estos procesos), mientras se resuelve el acceso a la tierra.

□ Una estrategia de seguridad alimentaria debe permitir que se logren avances simultáneos en el aumento de la disponibilidad y diversidad de alimentos, la disminución de las erogaciones monetarias de subsistencia y el aumento de los ingresos.

□ Es recomendable hacer focalización geográfica y de población de manera que se ubiquen las áreas de concentración de la población más deprimida y vulnerable y se utilice una metodología orientada a fortalecer los vínculos, la solidaridad y la cooperación y generar efectos de demostración, capacitación y adiestramiento entre los beneficiarios del programa.

□ Con respecto a la tecnología, deberán siempre privilegiarse alternativas técnicas que maximizan el aprovechamiento de los recur-

⁷² Los programas de seguridad alimentaria propios de las ZRC no deberían atender a población flotante, sin arraigo, que permanecen en la zona mientras existan oportunidades de sobrevivencia. En consecuencia, es el posible desarrollo económico de la zona el que puede generar posibilidades de estabilidad para esta población.



tos locales y de los abundantes a nivel de la unidad de producción campesina; minimizan los requerimientos de capital; no generan dependencias del mercado por el lado de los insumos y, en consecuencia, no exigen endeudamiento; limitan significativamente los riesgos y son de muy fácil réplica, lo cual constituye garantía de sostenibilidad.

- Las actividades de producción primaria deben ser, en la medida de lo posible, desarrolladas a nivel individual, ya que asuntos como el establecimiento, seguimiento y cumplimiento de compromisos de aportes de trabajo; la definición de las formas de distribución del producto; el mantenimiento de reservas para darle sostenibilidad financiera al proyecto, entre otros, constituyen motivos de discordia y desencuentro, según lo demuestran las experiencias en el país.
- En ningún caso debe facilitarse el desarrollo de proyectos de producción asociativos que impliquen el establecimiento de infraestructuras sobre terrenos particulares.
- La experiencia enseña, también, que las actividades de transformación y comercialización de la producción tienen remotas posibilidades de éxito a nivel individual por lo que no se justifica y resulta oneroso resolver este tipo de problemas a ese nivel.
- Para el logro de los objetivos de seguridad alimentaria no sólo se requiere de disponibili-

dad y facilidades de acceso a los alimentos, sino de un entorno propicio a la adecuada nutrición: manejo y conservación de los alimentos, educación nutricional, saneamiento básico, agua potable, salud (con énfasis en lo preventivo).

- En relación con los instrumentos para el desarrollo de la política (sistemas de financiamiento, capacitación y asistencia técnica, acompañamiento organizativo y empresarial, etc.), se requiere que los que se utilicen, en cada caso, respondan a las particularidades de los grupos humanos objetivo de manera que existan posibilidades reales de éxito de las intervenciones.

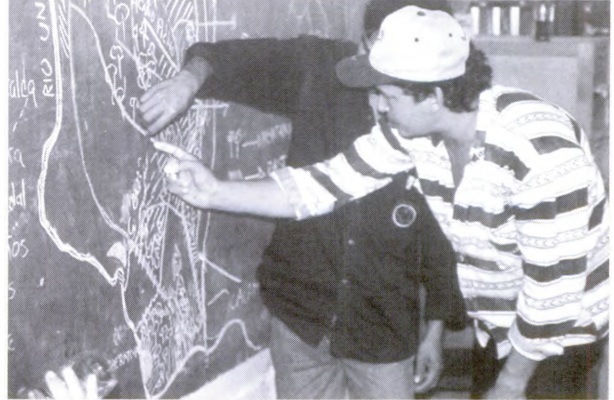
✿ En relación con el desarrollo comunitario

- La metodología a aplicar en el desarrollo comunitario debe considerar la realidad objetiva de la zona. No se trata de "crear base social", ni tampoco de desconocer las experiencias y dismantelar indiscriminadamente las formas organizativas existentes, sino por el contrario fortalecerlas y potenciar la formación de capital social al interior de éstas. Así mismo, debe ser participativa, de manera que permita superar la desconfianza existente entre las partes (comunidad e instituciones), mediante un trabajo colectivo, concertado y directo entre la base comunitaria y las instituciones.

También debe estimular la competitividad de las economías campesinas, impulsando de manera articulada procesos de cualificación organizativa con programas de desarrollo agropecuario y ambiental, según la vocación de la zona, y de bienestar social con el fin de disminuir indicadores de pobreza y aumentar la productividad. Además, debe buscar la mayor coordinación interinstitucional posible con el fin de lograr una eficiente asignación de los recursos físicos y financieros y articular de manera adecuada las esferas política, social, económica, ambiental y cultural.

☛ En relación con las organizaciones comunitarias

- Los procesos de relevo generacional de liderazgo son procesos autónomos y no deben ser incluidos dentro de los objetivos de los proyectos de desarrollo rural, ya que pueden generar rupturas y desconfianza entre los actores. Además, este proceso se ve facilitado, como consecuencia del fortalecimiento del capital organizativo de la zona, de manera autónoma y voluntaria.
- Las juntas de acción comunal son las organizaciones que, por su carácter de base, garantizan la mayor representatividad en las zonas.



☛ En relación con el ICO

- En el proceso de constitución de una ZRC el ICO debería aplicarse de manera simultánea con la realización de la ESAP, en su calidad de instrumento del diagnóstico del estado organizativo de la zona.
- Los resultados arrojados por el ICO sobre las fortalezas y debilidades de las organizaciones se deben emplear para elaborar y aplicar el programa de fortalecimiento comunitario, antes de realizar cualquier inversión en la zona.
- Los resultados del ICO deben, igualmente, posibilitar la identificación de las probables organizaciones ejecutoras en los distintos campos del desarrollo local.
- El ICO sólo puede describir una forma de capital social, el organizativo, y de ninguna manera sus conclusiones se pueden extender al tema de capital social de la zona en general.



☛ En relación con el sistema de S&E

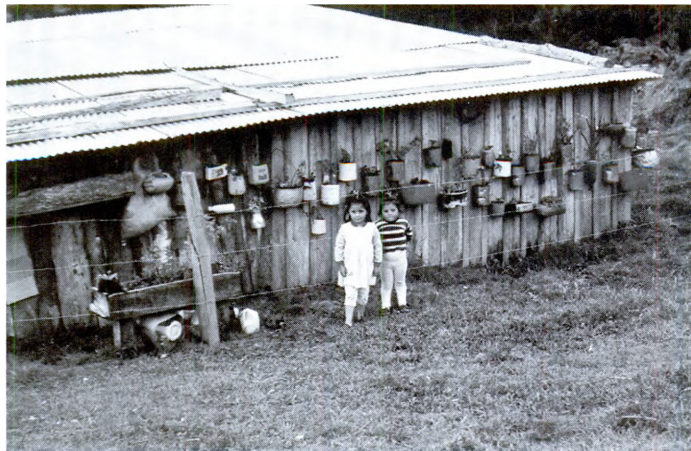
- Es necesario contar con un sistema de S&E desde el momento inicial de la intervención de

un proyecto. Este sistema debe contar, como mínimo, con la definición de: responsables, entre los actores de todos los niveles; instrumentos sencillos que garanticen que todas las acciones emprendidas apunten a afectar, de manera positiva, las áreas de la agenda programática; mecanismos formales de diálogo y concertación donde las organizaciones comunitarias realicen el ejercicio pedagógico y político.

- Para lograr una capacidad local de aplicación del sistema de S&E es necesario que toda la capacitación, que incluye esta metodología, se realice con miembros de la organización comunitaria.
- El sistema es vulnerable pues depende en gran medida de la pertinencia que ofrece y de

la responsabilidad de quien lo aplica tanto a nivel central como local.

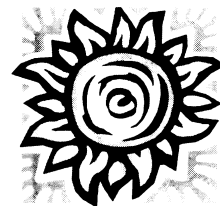
- El valor de uso de la parte técnica del sistema está dado por el nivel central ya que a nivel local, con las comunidades, lo más representativo es el ejercicio pedagógico y político que se realiza en el marco de la evaluación formativa.
- La estandarización de los procedimientos ayuda a la gestión de informes.
- El respeto, la confianza y las buenas relaciones son valores y principios fundamentales. Esto implica tiempo, recursos y paciencia.





Productos del Proyecto Pílogo de Zonas de Reserva Campesina

El Proyecto Pílogo identificó, probó y estructuró una serie de elementos conceptuales e instrumentales para organizar, poner en marcha y operar ZRC. Estos instrumentos tienen la flexibilidad suficiente para adecuarse a las condiciones específicas que presentan los territorios y comunidades susceptibles de constituirse en reservas campesinas.



La metodología se centró en el desarrollo de capacidades autogestionarias por parte de las comunidades, que les permitiera entre otras, asumir la identificación de sus necesidades y alternativas de solución.

Como ya se ha señalado, el propósito central del Proyecto Piloto fue el de elaborar, experimentar, ajustar y proponer una metodología para organizar hacia el futuro y como política pública a las ZRC.

El énfasis de la metodología se centró en el desarrollo de capacidades autogestionarias por parte de las comunidades, que les permitiera asumir la identificación de sus necesidades y alternativas de solución; la formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos; el desempeñarse como interlocutores válidos y capaces ante el Estado, el sector privado y entidades internacionales en la tarea de identificar y conseguir recursos de cofinanciación o compensación y, en general, su reconocimiento como un actor social con características propias.

Es así como el PPZRC identificó, probó y estructuró una serie de elementos conceptuales e instrumentales para organizar, poner en marcha y operar ZRC. Estos instrumentos tienen la flexibilidad suficiente para adecuarse a las condiciones específicas que presentan los territorios y comunidades susceptibles de constituirse en reservas campesinas.

En este sentido, los productos del Proyecto Piloto, que se describen a continuación, se entienden como los resultados tanto conceptuales como instrumentales, aplicables a la creación y operación de ZRC. Si bien se presentan en relación con la experiencia de las ZRC piloto, estos productos podrán ser utilizados en cualquier proceso que involucre la participación decisiva de las comunidades e incluso en procesos de desarrollo de naturaleza no agropecuaria o rural.

Los productos se presentan a partir de los tres componentes en que se estructuró el PPZRC: manejo del Proyecto, desarrollo de zonas, y planeación, monitoreo, seguimiento y evaluación.

Componente de manejo del Proyecto



En este componente los productos hacen referencia a las acciones relacionadas con la concertación y los acuerdos (MOG, MOZ) y a las que resultaron de la organización y gestión. Las primeras se refieren a la manera como el Estado (y la sociedad civil dentro de la frontera) se aproximaron a las comunidades loca-

les que, mediante acuerdos, permitieron la presencia y ejecución del PPZRC en las zonas. Las segundas, a las condiciones organizativas y los mecanismos de gestión que hicieron viable la implantación de la figura de ZRC.

En este componente los productos fueron los siguientes:

☞ **Los manuales operativos (MOG, MOZ)**

Dentro de los acuerdos celebrados con las comunidades uno fundamental fue la concertación de las "reglas de juego" que, en el caso del Proyecto Piloto, se plasmaron tanto en el MOG como en los MOZ. Sin duda alguna, los manuales operativos se constituyen en uno de los productos más valiosos del PPZRC.

En la perspectiva de un programa nacional de ZRC o de otro tipo de programas de desarrollo rural, que privilegien la participación activa y decisoria de la comunidad, los manuales operativos o "reglas de juego" entre el Estado y las comunidades, son un valioso instrumento para el éxito de las intervenciones públicas.

Aunque estos manuales se ocuparon de aspectos tanto conceptuales como operativos del PPZRC, en esencia fueron el reflejo y concreción de los acuerdos y compromisos mutuos adquiridos. Además, se convirtieron en la "carta de navegación" de la experiencia piloto y su aplicación posibilitó, no sin conflictos momentáneos, el flujo normal del Proyecto Piloto.

Dentro de los manuales, los MOZ se convirtieron en un mecanismo de gran importancia en la construcción de puentes de entendimiento y de concertación entre el Estado colombiano y las comunidades rurales en zonas de conflicto. Cada uno de los MOZ fue elaborado con la participación democrática de representantes de las comunidades, con lo cual se generó un clima de confianza y de empoderamiento social.

Cabe resaltar que los manuales, si bien contenían principios y procedimientos de aplicabilidad universal, no fueron normas definitivas e inamovibles sino que fueron susceptibles de modificaciones y ajustes periódicos a la luz de la experiencia concreta de cada ZRC, para que se adecuaran a las diversas realidades locales.

De igual modo, en el marco de la concertación entre el Estado y la comunidad se inscribieron los diversos acuerdos alcanzados por el Proyecto Piloto en las zonas respecto a la realización de las inversiones; la generación, manejo y control de la información socio-económica en áreas de especial sensibilidad política y militar; la autonomía comunitaria en la ejecución de los recursos, entre otros.

☞ **Las Organizaciones Comunitarias Ejecutoras-OCE**

La responsabilidad de la ejecución del Proyecto Piloto, en cada zona, le fue asignada a una OCE, seleccionada autónomamente por las comunidades rurales y en representación delegada del PPZRC en las zonas. Fue así como su escogencia y operación significó la primera innovación importante de un proyecto de desarrollo rural en el país.

El criterio inicial de selección de las OCE fue el que se tratara de organizaciones representativas, legalmente constituidas y con capacidad de contratación. Sin embargo, se evidenció que las organizaciones existentes adolecían de grandes limitaciones en sus capacidades técnicas y estratégicas⁷³ referidas a aspectos como su poca experiencia en contratación, los limitados desarrollos administrativos y técnicos, la baja capacidad de gestión y de relación institucional, la carencia de planes estratégicos, y las precarias infraestructuras operativas.

Por ello, a partir de su selección y en el marco de la operación del PPZRC, se estructuró una

⁷³ Consultar los análisis del Índice de Capacidad Organizacional –ICO– adelantados por el PPZRC.



estrategia de fortalecimiento organizativo en materia de capacitación, asistencia técnica, dotación de infraestructura y equipos, y manejo de recursos que, al final del Proyecto Piloto, les permitiera posicionarse como organizaciones comunitarias capaces de orientar, administrar y controlar procesos de desarrollo local.

Dentro de una estrategia de generalización de las ZRC, para la selección de OCE es recomendable utilizar criterios y mecanismos similares a los aplicados por el PPZRC como la selección democrática por parte de la comunidad y el fortalecimiento organizativo de las mismas por parte del Estado u otros actores relevantes.

El Índice de Capacidad Organizacional -ICO

En estrecha relación con lo anterior, el instrumento concebido y desarrollado por el Proyecto Piloto para determinar las debilidades y fortalezas de las organizaciones comunitarias zonales lo constituyó el ICO.

La aplicación de este instrumento al conjunto de organizaciones comunitarias de las tres zonas (no exclusivamente a las OCE) permitió la formulación de la estrategia de fortalecimiento. No obstante, dado que la elaboración y aplicación de este instrumento requirió de un tiempo demasiado largo, su aplicación y el uso de sus resultados sólo pudieron darse al final del PPZRC.

En la perspectiva de un programa nacional de ZRC, u otro de desarrollo rural de amplia base

comunitaria, la aplicación de este instrumento deberá ser una de las acciones previas a la creación de una zona.

Convenios de administración y ejecución de recursos

Paralelamente a la selección de la OCE, un mecanismo desarrollado y probado por el Proyecto Piloto lo constituyó la formalización de los acuerdos, a través de la suscripción de convenios de cooperación entre el IICA y la OCE, de cada zona piloto.

Mediante estos convenios se estipularon tanto las responsabilidades y obligaciones de las partes como las acciones a ejecutar y los montos de recursos a transferir cada año, lo cual significó adiciones presupuestales anuales durante toda la vida del PPZRC.

Esta formalización contractual del conjunto de las acciones a ejecutar localmente por el Proyecto Piloto, constituyó una novedad dentro de las acciones de desarrollo rural en el país e ilustró sobre un mecanismo a utilizar por las instituciones públicas y privadas para la canalización de recursos hacia futuras ZRC u otras estrategias de desarrollo rural.

Comités de Beneficiarios

El PPZRC promovió a nivel local la conformación de Comités de Beneficiarios como instancias de participación y control social de las comunidades rurales sobre las acciones del Proyecto Piloto. Estos comités, uno por cada subproyecto, tuvieron un coordinador o responsable y fueron integrados por representantes elegidos de manera directa por la comunidad.

Los Comités de Beneficiarios se apartaron de la tradicional veeduría ciudadana al integrar beneficiarios y no beneficiarios de los proyectos,

lo cual incrementó la motivación para la apropiada elección del ejecutor y del seguimiento a las inversiones.

Así mismo, los comités se convirtieron en un escenario de permanente aprendizaje y

transferencia de conocimientos sobre la preparación, administración, ejecución y control de las inversiones y acciones de desarrollo local, por lo cual su adopción dentro de un eventual programa nacional de ZRC es altamente recomendable.

Componente de desarrollo de zonas

Los productos dentro de este componente se refieren a los instrumentos y mecanismos desarrollados o adoptados por el Proyecto Piloto mediante los cuales, de manera participativa y concertada, se fundamentaron y ejecutaron sus acciones.

Los instrumentos y mecanismos correspondieron a la programación y asignación presupuestal de las acciones a ejecutar mediante el POA y al apoyo técnico, a las comunidades y a sus organizaciones, a través de los GT y de las instituciones públicas con presencia local.

El Plan Operativo Anual -POA

Aunque los POA son un mecanismo de planeación y programación presupuestal ampliamente utilizado por la institucionalidad pública, lo novedoso en el Proyecto Piloto fue su utilización como mecanismo de concertación, planificación y asignación de recursos con las comunidades.

La elaboración del presupuesto partía de las propuestas de inversión anual presentadas por las comunidades de cada una de las zonas, que incluían las inversiones en subproyectos, las capacitaciones y las provisiones para el funcionamiento de los GT y de las OCE, así como la programación operativa de las actividades a realizar. Toda esta información se consolidaba en el POA.



En la práctica, la elaboración de cada POA tuvo como "techo" la apropiación presupuestal asignada por el Gobierno nacional en el Presupuesto General de la Nación -PGN, que se realiza con base en la capacidad histórica (anual) de ejecución. A partir de este techo presupuestal, el Proyecto Piloto realizaba un ejercicio de programación de inversiones a nivel central que luego se validaba con los beneficiarios en reuniones en las zonas. Posteriormente, los recursos asignados al desarrollo de las zonas se ejecutaban mediante los convenios de cooperación celebrados entre el IICA y las OCE.

Una vez asignado el presupuesto para cada una de las zonas se procedía a la elaboración conjunta de un plan detallado de ejecución o "ruta crítica" para cada una de las inversiones y acciones propuestas. El plan estipulaba fechas de iniciación y terminación, ejecución por fuentes de financiamiento, etc., y resultó un valioso instrumento de ejecución, seguimiento y control de las inversiones.

La participación de las comunidades campesinas de las zonas en la preparación de los POA significó un importante ejercicio de aprendizaje, tanto para las comunidades como para los organismos técnicos y operativos del PPZRC, y dio seriedad, con respaldo presupuestal, a los compromisos pactados. Su replicabilidad dentro de una estrategia de generalización de las ZRC es recomendable.

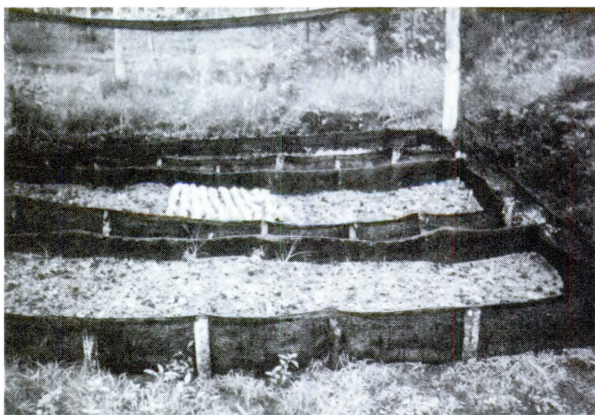
✿ La asistencia técnica

La gestión local emprendida por las comunidades rurales y sus organizaciones requirió, durante el período inicial de aprendizaje, de un acompañamiento técnico continuado sobre aspectos administrativos y financieros, y de programación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos y acciones de desarrollo.

En el Proyecto Piloto este acompañamiento técnico se realizó a través de la conformación de los GT locales, de la contratación puntual de asistencia técnica y de la vinculación de personal técnico de las instituciones públicas con presencia en las zonas.

En el marco de un posible programa nacional de ZRC, el tema de la asistencia técnica debe ser objeto de especial atención. Ante la ausencia de una fuente autónoma de recursos, como la del PPZRC, la prestación de la asistencia técnica requerida en todos los campos por las ZRC debe fundamentarse esencialmente en los funcionarios públicos con presencia en el nivel local, particularmente de las UMATAS municipales respectivas, que deben servir de núcleo coordinador de la asistencia.

Componente de planeación, seguimiento y evaluación



En este componente los productos desarrollados y adoptados por el Proyecto Piloto hacen referencia a los mecanismos e instrumentos de planeación de las acciones así como los correspondientes al monitoreo, seguimiento y evaluación de las mismas.

La aplicación de estos mecanismos e instrumentos permitió a las comunidades y al PPZRC la programación técnica y concertada de las acciones a ejecutar así como el control, en el tiempo, de los procesos. Además, posibilitaron la reorientación del Proyecto Piloto cuando fue necesario, buscando su sostenibilidad en el largo plazo.

✿ Productos referidos a los instrumentos de planeación

✿ La Evaluación Socioeconómica y Ambiental Participativa -ESAP

La ESAP se concibió como la línea de base para identificar las necesidades y fijar las prioridades

de inversión en cada una de las tres zonas piloto. Estuvo constituida por tres componentes principales: los instrumentos, como las encuestas de hogar y de finca y los Diagnósticos Veredales Participativos -DVP; los acuerdos con las comunidades para el levantamiento, procesamiento y control de la información, y los productos relacionados con la línea de base del PPZRC y la identificación de los perfiles de subproyectos.

A través de la ESAP se logró la recolección de una vasta información, la que posteriormente se convirtió en la línea de base (diagnóstico) de las necesidades de las comunidades, vereda por vereda. Esta información fue procesada y organizada en una base de datos que contiene la caracterización socioeconómica y física de las tres zonas y los perfiles de los subproyectos. Además, con fundamento en ella, el Proyecto Piloto elaboró un estudio (monografía) integral de cada ZRC piloto.

De igual manera, la realización de la ESAP, en los albores de la creación de las ZRC piloto, sirvió como un instrumento de acercamiento entre el Estado colombiano y las comunidades, contribuyendo a la generación de un clima de confianza y reconocimiento mutuo. En este sentido, puede afirmarse que la ESAP sobrepasó ampliamente su carácter de instrumento técnico para convertirse en una herramienta que facilitó la adopción de compromisos y responsabilidades entre los distintos actores de las ZRC.

La experiencia vivida por el Proyecto Piloto señala la importancia de iniciar la operación de una ZRC con un diagnóstico como el que provee la ESAP.

✧ **El Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio - POAT**

El ordenamiento ambiental del territorio hace parte del conjunto de acciones instrumentales

de la política ambiental y se constituye en la herramienta primordial para la planificación y la gestión ambiental nacional, regional y local, tendiente a garantizar la renovabilidad del capital natural, prevenir el deterioro de los ecosistemas de mayor valor por sus servicios ecológicos y proteger la biodiversidad.

En este contexto, el ordenamiento ambiental se entiende como un conjunto de acciones estructuradas alrededor de las funciones ambientales específicas que cumple cada unidad del territorio, con el propósito de lograr que tales funciones estén en concordancia con la potencialidad natural de cada unidad, dentro de ámbitos locales, regionales y nacionales.

Del POAT se derivan las restricciones y condiciones que son aceptadas por las regiones y comunidades interesadas en transformarse en ZRC y que se constituyen en las determinantes para su viabilidad y fundamentan los compromisos comunitarios e institucionales para la fase de operación.

En la experiencia del Proyecto Piloto los POAT de las tres zonas operaron como un instrumento eficaz para priorizar y programar, de manera concertada con las comunidades, las inversiones y presupuestos anuales. En razón de su naturaleza estructurante, la realización participativa de los planes se constituye en un prerrequisito de la constitución y operación de ZRC.

✧ **El Plan de Desarrollo Sostenible - PDS**

Como se señaló, de conformidad con la legislación vigente (Decreto 1777/96, Acuerdo 024/96) la secuencia hacia la aprobación de una ZRC se inicia, entre otros, con la presentación de un PDS aprobado por la comunidad interesada, por el CMDR del municipio o municipios involucrados, y debidamente comprometida su ejecución mediante audiencia pública convocada por el gerente general del INCORA.



El PDS comprende la descripción básica de la zona en términos de localización, población, características de la producción, objetivos de la organización como reserva campesina y lineamientos básicos de las iniciativas a través de las cuales se pretende cumplir con los objetivos propuestos.

Lo que resultó evidente a la luz de la experiencia, tanto de las tres zonas del Proyecto Piloto como de las otras dos constituidas (la del Putumayo y la del Sur de Bolívar), es que estos planes adolecían de grandes vacíos técnicos y de información, y nunca fueron adoptados en la práctica o lo fueron parcialmente (casos de Calamar y Cabrera) por los mecanismos de planeación y de financiamiento de las entidades territoriales (departamentos y municipios) y de las entidades locales, regionales y nacionales con presencia en las zonas. Adicionalmente, su nivel de apropiación por las comunidades fue débil o inexistente, no fueron objeto de seguimiento ni de actualizaciones periódicas por lo que nunca fueron el marco de referencia del desarrollo zonal que se pretendió inicialmente⁷⁴.

Sin embargo, la experiencia del PPZRC mostró la importancia y trascendencia de contar con los PDS como soportes estratégicos de las acciones de desarrollo local pero fundamentados sobre bases sólidas y consistentes como: la activa y real participación comunitaria, en su

formulación; la existencia previa de un diagnóstico zonal (tipo ESAP e ICO) y de un plan de ordenamiento ambiental territorial (tipo POAT), como soportes fácticos de su formulación; la vinculación real, formal y presupuestalmente respaldada de los entes públicos y privados territoriales, nacionales o internacionales que deban concurrir en su financiamiento⁷⁵.

De no darse los anteriores elementos, los PDS no pasarán de ser un requisito formal sin ninguna viabilidad política, técnica o presupuestal y, en consecuencia, no podrán ser garantía real de desarrollo y consolidación de las ZRC.

✿ Productos referidos al sistema de S&E

El sistema de S&E constituyó otro de los logros importantes del Proyecto Piloto. Estuvo conformado por un sistema de información especializado de proyectos formulados, ejecutados y terminados; de un sistema de generación de informes cuantitativos y cualitativos de seguimiento y evaluación; de una metodología para analizar resultados y derivar aprendizajes, y de una importante documentación de estudios y consultorías realizadas por el PPZRC.

Los productos más relevantes desarrollados por el Proyecto Piloto en este componente fueron los siguientes:

✿ Sistema de información especializada de proyectos formulados, ejecutados y terminados

Este sistema de información constó de una base de datos alfanumérica desarrollada en *Access* y

⁷⁴ Ver las evaluaciones y propuestas de actualización de los PDS de las ZRC de Cabrera, Calamar y El Pato-Balsillas realizadas por el PPZRC a diciembre de 2003.

⁷⁵ Rojas, Patricia y otros. "Evaluación y ... lineamientos para la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Cabrera". IICA-PPZRC, diciembre 2003.

una base de datos espacial desarrollada en *ArcView*. Su estructura contó con formatos de entrada, de actualización de datos y con informes estándar generados por el sistema que están acorde con lo que plantea la metodología de seguimiento y evaluación de los proyectos.

De esta manera, el sistema se convirtió en una herramienta de gestión ya que brindó la posibilidad de entrar información y actualizarla, y de obtener informes sobre el estado de los proyectos por cada ZRC.

* Sistema de generación de informes cuantitativos y cualitativos de seguimiento y evaluación

La metodología de seguimiento y evaluación en su estructura operativa definió tres instrumentos: el primero fue un cuadro de entrada de la información mínima requerida al momento de la formulación de un proyecto; el segundo fue un cuadro que facilitaba la recolección de los datos al tiempo que van transcurriendo los hechos y permite contar con datos reales y precisos, en lugar de datos aproximados y generalizados; y el tercero fue un informe final de cierre de proyectos que permitía emitir un concepto sobre el éxito de su aplicación y resultados.

Estos instrumentos fueron diseñados para ser diligenciados conjuntamente por beneficiarios, ejecutores y técnicos. Se caracterizaron por su sencillez y por no constituir una carga adicional de trabajo ya que se desarrollaron en el marco de la *evaluación formativa*.

* Metodología para analizar resultados y derivar aprendizajes

Este método de análisis de conjunto permitió cruzar aspectos cualitativos y cuantitativos, con base en información empírica proveniente del

ejercicio de seguimiento y evaluación, con el fin de observar la eficiencia, eficacia y efectividad de los proyectos como elementos que determinan los resultados y guían la identificación de aprendizajes.

* Sistema de construcción de proyectos de desarrollo zonal

La intervención en los diversos componentes del desarrollo de las zonas se realizó a través de la ejecución de proyectos específicos denominados subproyectos, que debían estar enmarcados dentro del PDS y cuyos mecanismos de identificación, selección y ejecución quedaron expresamente contemplados en el MOZ adoptado por el Proyecto Piloto.

Los subproyectos son por antonomasia una creación colectiva que requiere tanto de procedimientos democráticos de participación como de fundamentos técnicos para su formulación y ejecución.

Por ello, su construcción⁷⁶, por parte de las comunidades, debe ser objeto de acciones de capacitación en el "ciclo de los proyectos" como en el desarrollo y manejo de herramientas y



76 Por tal se entiende la realización del "ciclo" completo del proyecto, desde su identificación y pre-inversión hasta su formulación y puesta en ejecución.



técnicas específicas, lo que incluye desde los instructivos didácticos de formulación de proyectos, la creación de los bancos de perfiles y de proyectos formulados, hasta el uso de las bases de datos espacializadas y de los soportes informáticos de almacenamiento de información y seguimiento sistemático de la ejecución.

Los productos diseñados en este ámbito, accesibles operativa y técnicamente a las comunidades campesinas, se constituyen en un valioso instrumento para la planificación y operación de ZRC y, en general, de estrategias de desarrollo rural con características compatibles.

* Documentación de estudios y consultorías realizadas por el PPZRC

En el marco del Proyecto Piloto se realizaron estudios que permitieron organizar información, obtenida en diversas etapas, para que pudiera ser utilizada por las comunidades de las ZRC en sus procesos de programación anual, evaluación y reflexión sobre su territorio. Así mismo, se realizaron consultorías para ajustar algunos instrumentos desarrollados por el PPZRC.

Estos documentos quedaron a disposición de las comunidades y del Estado para su uso, de cara a la gestión de ZRC, siendo los más relevantes:

- * Tres (3) monografías analíticas de las ZRC de El Pato-Balsillas, Cabrera y Calamar.

- * Un (1) estudio detallado de la creación del ICO.
- * *Software* que integra los resultados de la aplicación de los instrumentos metodológicos de la ESAP, ICO y Banco de subproyectos.
- * Tres (3) evaluaciones de resultados y formulación de lineamientos para la actualización de los PDS de las ZRC de El Pato-Balsillas, Cabrera y Calamar.
- * Un (1) documento de evaluación del Programa de Seguridad Alimentaria adelantado por el PPZRC en cuatro (4) ZRC que involucra a siete (7) municipios.
- * Un (1) estudio sobre el impacto de constitución de las ZRC de Calamar y El Pato-Balsillas en las comunidades indígenas aledañas.

* Interacción y gradualidad en el uso de los productos

La interacción y aplicación gradual de los diversos productos desarrollados o probados por el PPZRC se da a partir del proceso de constitución de una ZRC.

* Proceso actual de constitución de una ZRC

De acuerdo con la normatividad actual⁷⁷, el proceso de constitución de una ZRC debe regirse por los procedimientos y acciones que se pueden apreciar en el diagrama I de los anexos.

En general, salvo algunos ajustes menores, puede afirmarse que la actual normatividad y lo previsto en ella, en cuanto a procedimientos y acciones a realizar hacia la constitución de una ZRC, es suficiente en caso de adoptarse una

⁷⁷ Ley 160/94 (Cap. XIII), Decreto 1777/96, Acuerdo 024/96.

estrategia de generalización de la figura. No obstante, lo que se observó en el curso del Proyecto Piloto es la necesidad de que los procedimientos y acciones interactúen y se apliquen dentro de la metodología que se presenta a continuación:

✿ **Propuesta de una ruta metodológica para la constitución y operación de una ZRC**

Se presenta una visión analítica de los lineamientos metodológicos y organizativos que deberían tenerse en cuenta en los procesos de constitución y puesta en operación de las ZRC (ver diagrama 2 de los anexos). La presentación se hará a dos niveles: uno que será el de los lineamientos sugeridos en el proceso de constitución y el otro, los lineamientos sugeridos para la organización y operación de las ZRC.

• **Constitución de una ZRC**

A partir de la experiencia de las ZRC existentes es posible señalar que el proceso actual para la constitución de las mismas es en general apropiado. Sin embargo, se requieren ajustes de fondo en el contenido y solidez fáctica, conceptual y operativa, así como en la interrelación entre algunos de los soportes exigidos, en particular los relativos a la ESAP, el ICO, el POAT, el PDS, y a la participación y vinculación de la institucionalidad pública con presencia local dentro del proceso.

La normatividad actual plantea que el contenido de la solicitud para la constitución de una ZRC debe contemplar, entre otros, la identificación del área geográfica a considerar para la zona de reserva, la apreciación sobre los beneficios esperados de su constitución y los compromisos a adquirir por las instituciones y los colonos/campesinos interesados.

Con base en lo anterior se procede a la selección concertada de la zona; a la solicitud de

concepto al CMDR y a la CAR; a la formulación del PDS por parte del CMDR y de las organizaciones de colonos/campesinos; a la elaboración por el INCODER del proyecto de decisión sobre selección, delimitación y constitución de la ZRC y de la convocatoria a la audiencia pública; y finalmente, a la expedición de la resolución de constitución.

En este sentido y para efectos de garantizar la mayor posibilidad de éxito del proceso en su conjunto, debe dársele la mayor trascendencia y consideración a los siguientes aspectos:

Selección del área

Las normas correspondientes señalan los criterios que deben regir la selección de las áreas potenciales de ser ZRC. Sin embargo, en ocasiones no es clara la aplicación de estos criterios en las solicitudes de creación que se tramitan ante el INCODER, lo cual no ha sido obstáculo para que se adelanten trámites conducentes a su aprobación (incluso audiencia pública), generándose la previsible expectativa entre comunidades y autoridades locales interesadas sin que finalmente se materialice su aspiración⁷⁸.

Frente a tal eventualidad es imperativo que, previo a cualquier trámite, se defina inequívocamente por las entidades competentes (INCODER, CAR, etc.), en conjunto y considerando los argumentos de las comunidades, la pertinencia o no de determinadas áreas geográficas susceptibles de constituirse en ZRC.

En este sentido podría considerarse la posibilidad de que el INCODER, dentro de su proceso de focalización de acciones, definiera lo pertinente a estas áreas. Un tema importante en este contexto es la conveniencia o no de constituir ZRC en áreas que corresponden a más

⁷⁸ Tal sería el caso de la propuesta de creación de la ZRC del Bajo Ricaurte, que involucra a siete municipios del departamento de Boyacá.

de un municipio (incluso a más de un departamento), o en extensiones tan grandes que hacen poco creíble la capacidad de intervención de las comunidades y del Estado.

Concertación instituciones/comunidad

La constitución de ZRC no puede verse como una aspiración unilateral, bien de la institucionalidad o de las comunidades potenciales beneficiarias. Para que su constitución cumpla los objetivos previstos se requiere de una acción compartida por comunidades e instituciones pertinentes. Por ello, resulta de vital importancia la concertación al respecto de las autoridades del municipio o municipios involucrados y las comunidades respectivas⁷⁹.

Esta concertación prevista en el Acuerdo 024/96, debe ser un prerrequisito para el inicio de los trámites hacia la constitución de ZRC, previéndose sin embargo, mecanismos de intermediación y decisión cuando se presenten controversias entre los distintos actores.

Formulación del PDS

La normatividad vigente plantea que, dentro del trámite de aprobación de las ZRC, el INCODER convocará a los CMDR, a las instituciones públicas y privadas, y a las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de la zona, con el objeto de preparar el Plan de Desarrollo Sostenible.

Sin embargo, la norma no precisa las características y contenidos, cuando menos generales, que debieran tener los PDS y, en la práctica, éstos han consistido en documentos sin mayor profundidad en términos de la caracterización de las zonas y de la participación y apropiación comunitaria de los mismos.

Dada la trascendencia de los PDS, es conveniente reglamentar de manera precisa sus contenidos, metodologías y resultados esperados. En particular, los PDS deben tener como fuentes primarias, y de realización previa, a la ESAP,

los resultados de la aplicación del ICO, y los POAT fundamentados en los planes o esquemas de ordenamiento territorial del municipio o municipios respectivos.

En términos generales, la formulación del PDS debería estar enmarcada dentro del siguiente proceder:

1. Las comunidades interesadas en constituirse en Zona de Reserva Campesina, deben inicialmente concertar con las autoridades pertinentes (municipales, ambientales, etc.) la realización de una Evaluación Social y Ambiental Participativa -ESAP, la aplicación del Índice de Capacidad Organizacional -ICO y la formulación de un Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial -POAT.
2. Con base en la información socioeconómica y de organización generada por la ESAP y el ICO y en las restricciones de uso del suelo establecidas en el POAT, se procede a formular el Plan de Desarrollo Sostenible -PDS de la ZRC. Éste debe ser compatible con el Plan de Ordenamiento Territorial -POT o figura respectiva, según el caso; con el Plan de Desarrollo Municipal y con el Programa Agropecuario Municipal -PAM de los respectivos municipios.
3. Cumplido el proceso anterior las comunidades, de conformidad con la Ley 160/94, manifestarían al INCODER haber cumplido con todas las precondiciones exigidas y solicitarían su declaratoria como Zona de Reserva Campesina.

Financiamiento

Uno de los atractivos principales de la reglamentación de las ZRC se refiere al carácter preferencial y prioritario que se le asigna a las inversiones que ejecuten en ellas las entidades que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional

⁷⁹ Las controversias surgidas en la constitución de la ZRC del Valle del Río Cimitarra ilustran sobre las dificultades que se derivan cuando no hay acuerdo pleno entre las partes.

de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de la Amazonia y los Planes y Programas especiales del Gobierno nacional, con cargo a recursos para la inversión social rural; y al hecho de que en los procesos de identificación, diseño y financiación de los planes, programas y actividades a financiar se estipula la participación activa de las comunidades campesinas a través de las instancias de planificación y decisión regionales.

Esta posibilidad de acceso potencial a recursos para su desarrollo es uno de los mayores incentivos a la demanda de constitución de ZRC y explica, a la par con el incentivo de regularización o acceso a la propiedad de la tierra, la proliferación de solicitudes que reposan en el INCODER.

No obstante, lo que se muestra tanto en la experiencia del Proyecto Piloto como en la de las otras dos zonas legalmente constituidas, es que tal acceso a financiamiento ha sido más ilusorio que real. En la práctica es poco lo que se tiene que mostrar en términos del cumplimiento de los compromisos contraídos al momento de las audiencias públicas y, mucho menos, en los años posteriores a su constitución como ZRC.

Se requiere, entonces, de un sinceramiento en cuanto a la real capacidad o posibilidad de las entidades públicas, vinculadas en este proceso, de financiamiento de uno u otro componente del PDS y, particularmente, el que en sus ejercicios anuales de programación de inversiones cumplan con el mandato legal que las obliga a dar participación a las comunidades de las zonas, a través de las instancias de planificación pertinentes. Una reglamentación más precisa al respecto sería un buen punto de partida en esta dirección.

Si bien lo anterior puede conducir a negar la constitución de nuevas ZRC argumentando la imposibilidad estatal para atender presuntamente su desarrollo, no debe olvidarse que, en algunas ocasiones, la creación formal



de una ZRC puede ser una puerta de entrada a la captación de recursos de otras fuentes, en especial internacionales, en razón del interés generalizado en apoyar propuestas de conservación de la biodiversidad y de sustitución de cultivos ilícitos⁸⁰.

• Operación de una ZRC

¿Cuál debería ser el esquema de operación de una ZRC una vez constituida? A la luz de la experiencia piloto es posible señalar algunos lineamientos⁸¹ esenciales dentro de los tres componentes bajo los cuales operó el Proyecto Piloto: manejo, desarrollo de zonas, y monitoreo, seguimiento y evaluación.

La gestión zonal

La operación administrativa (gobierno) de una ZRC debe estar enmarcada dentro de procesos de concertación y acuerdos entre las comunidades de colonos/campesinos y la institucionalidad pública y privada que hace presencia en la zona.

Estos procesos responden a diferentes niveles de concertación y dirección como: los acuer-

80 Iniciativas como el mercado internacional de oxígeno, o la de "ciudades gemelas" contra la droga, entre otras, son ejemplos de posibilidades de acceso a financiamiento internacional que deben explorarse con las ZRC.

81 Estos lineamientos son producto de una reflexión colectiva realizada por el GMP, los GT y las OCE de las tres ZRC piloto.

dos políticos o reglas y procedimientos que deben regir las relaciones entre las comunidades locales y la institucionalidad; los mecanismos de organización de las comunidades, de naturaleza ampliamente democrática y representativa, que garanticen la vocería legítima de tales comunidades; los mecanismos de ejecución de las acciones o subproyectos y de transferencia de los recursos de inversión a las zonas; los mecanismo de coordinación institucional zonal, de asistencia técnica a la ZRC y de coordinación institucional nacional.

Las reglas de juego

Los arreglos políticos o reglas y procedimientos que deben regir las relaciones entre las comunidades locales y la institucionalidad se propone sean de la naturaleza y contenido de los MOZ desarrollados por el PPZRC. Como se ha señalado, estos manuales se ocupan de los aspectos tanto conceptuales como operativos del proyecto, son el reflejo y concreción de los acuerdos y compromisos mutuos adquiridos, y no son normas definitivas e inamovibles sino susceptibles de modificaciones y ajustes periódicos a la luz de la experiencia concreta de cada ZRC.

La concertación de estas reglas de juego debe ser el paso inicial, una vez aprobada la constitución de la ZRC, y debe ser hecha en el marco de una convocatoria amplia tanto de los actores sociales presentes en la ZRC (organizaciones comunitarias, de productores, etc.) como de las organizaciones públicas y privadas con presencia o incidencia en la zona (alcaldía, gobernación, organizaciones del sector rural y ambiental, gremios de la producción, empresas y organizaciones privadas, entre otras).

Esta convocatoria debe ser la oportunidad para construir participativamente mecanismos, instancias e instrumentos que, con alcances, finalidades y temporalidades distintas, permitan la aplicación de un esquema de gestión descentralizado y flexible que genere una presencia

institucional que sirva de enlace entre el Estado y las comunidades campesinas; potencie la participación interinstitucional; desarrolle procesos de aprendizaje y adiestramientos para fortalecer las capacidades de gestión y organización de las comunidades de la ZRC e incentive su participación directa en la identificación de sus necesidades y, sobre todo, en las decisiones de priorización, ejecución y monitoreo de las inversiones.

Organización comunitaria zonal

Dentro de la experiencia del Proyecto Piloto, la representación de las comunidades de las zonas fue asumida por una OCE que, mediante convenio con el IICA, actuó como ejecutora local de las acciones y subproyectos cofinanciados con recursos del PPZRC. Las OCE fueron de naturaleza y objeto social diverso (una cooperativa en Calamar, un sindicato Agrario en Cabrera, una asociación de juntas en El Pato-Balsillas).

No obstante la validez del mecanismo de representación comunitaria para la selección de la OCE, en el caso del Proyecto Piloto, lo que sería deseable dentro de una estrategia de generalización de las ZRC en el país es que la representación comunitaria tenga una naturaleza más homogénea en cuanto a su origen, constitución y objeto social.

En este sentido, las organizaciones que disfrutan del más alto grado de difusión, reconocimiento y aceptación comunitaria e institucional en las regiones campesinas del país, son las juntas de acción comunal veredales. Es así como se propone que la representación de las comunidades en las ZRC asuma una asociación zonal de juntas (ASOJUNTAS) que integre a todas las que funcionan en las distintas veredas que conformen la ZRC.

Esta representación "política" de las comunidades no excluye la participación de otro tipo de organizaciones de naturaleza comunitaria exis-

tentes en la zona, las cuales, en el proceso de construcción del desarrollo local, pueden y deben cumplir funciones enmarcadas dentro de su objeto social (cooperativas; agremiaciones; asociaciones culturales, de jóvenes, de mujeres, etc.). ASOJUNTAS deberá actuar, respecto de ellas, como un organismo integrador y coordinador.

Un tema importante que deberá ser abordado por los organismos de coordinación del programa de ZRC, tanto a nivel nacional como local, es el relativo al financiamiento de las organizaciones comunitarias que participan en el desarrollo de la zona, en particular de ASOJUNTAS.

La experiencia del PPZRC enseña que, dada la debilidad presupuestal y técnica de estas organizaciones, se requiere para su funcionamiento de la consecución de fuentes de financiamiento externas a ellas, que les posibilite la destinación permanente de recursos a las acciones que se les asignan. En el caso del Proyecto Piloto, una fuente de financiamiento fue el reconocimiento del 6% sobre los recursos efectivamente ejecutados en el marco de los convenios con el IICA.

En el caso de un programa nacional de ZRC, algunas fuentes de recursos podrían ser la contratación de acciones que les permitan generar ingresos; la transferencia de recursos públicos para el fortalecimiento organizativo; la consecución de aportes privados, nacionales o internacionales, entre otros.

Mecanismos de ejecución de los recursos

En la experiencia del Proyecto Piloto, la ejecución de los recursos en las zonas se realizaba a través de la OCE correspondiente, mediante un convenio de cooperación suscrito con el IICA. En la perspectiva de un programa o estrategia de generalización de ZRC, en cuyo desarrollo concurren diversos actores con diversas

modalidades de participación y financiamiento de los proyectos de inversión, resulta prematuro proponer un solo mecanismo de ejecución de los recursos y menos aún, del tipo utilizado por el PPZRC.

Tanto por razones operativas como legales, algunas entidades públicas no estarían habilitadas para transferir directamente recursos financieros a una entidad comunitaria de derecho privado como ASOJUNTAS o similares. En este caso la ejecución de los proyectos o acciones a que se hayan comprometido las entidades deberán realizarse en concordancia con las disposiciones y normas legales pertinentes.

No obstante, los otros mecanismos de ejecución previstos como la conformación de Comités de Beneficiarios, la rendición de cuentas en los comités técnicos o de dirección zonales, la concertación de los subproyectos y, con fundamento en ellos, la formulación de los POA, etc., no tienen por qué sufrir ninguna alteración y deberán aplicarse a las inversiones que ejecuten las entidades vinculadas.

En los casos en que resulte factible la transferencia directa de recursos por parte de una entidad pública, sea porque la norma legal lo permite o porque sean recursos privados de procedencia nacional o internacional⁸², la recomendación es que la transferencia se haga -bajo contratos, convenios o cualquier otra modalidad- a las organizaciones comunitarias locales. La experiencia del PPZRC en términos de la eficiencia, transparencia y efectividad de este mecanismo en la ejecución de los recursos de inversión, convalidan esta recomendación.

Coordinación institucional

La operación de las ZRC requiere de un mecanismo de coordinación del conjunto de institu-

82 De hecho, muchas fuentes de cooperación financiera privadas, en particular de carácter internacional, condicionan la entrega de recursos a que éstos sean manejados y ejecutados por las comunidades beneficiarias.



ciones, públicas y privadas, que concurren en su desarrollo. Lo deseable es que esta función sea asumida por el CMDR del municipio o municipios involucrados⁸³. En ese caso, la ZRC tendría vocería a través de ASOJUNTAS a la que se le dará asiento en el CMDR.

Asistencia técnica

El acompañamiento técnico es crucial para el desarrollo de las zonas. En el caso del Proyecto Piloto se realizó mediante la conformación de un GT, financiado por el PPZRC e integrado, además, por un funcionario del INCORA y tres⁸⁴ representantes de las organizaciones campesinas. Adicionalmente, el acompañamiento técnico se prestó a través de contrataciones específicas de expertos en correspondencia con los requerimientos de los subproyectos o mediante la colaboración de funcionarios de las entidades estatales con presencia en las zonas.

En el marco de una estrategia de generalización de ZRC, al no contar con recursos específicos para la contratación de asistencia técnica le correspondería prestarla a la institucionalidad pública local, preferiblemente bajo la forma de un comité técnico del CMDR. En este sentido, se propone que la asistencia que se preste tenga como eje a las UMATA, las cuales buscarían y coordinarían la participación de las entidades públicas locales o con presencia local que puedan atender los requerimientos planteados.

A semejanza del Proyecto Piloto sería aconsejable que, dentro del comité o de los equipos técnicos que se conformen, se vinculen representantes avanzados de las comunidades de colonos/campesinos, lo que permitiría reproducir la experiencia de transferencia campesino a campesino.

Así mismo, dada la complejidad de la tarea a desarrollar resultaría necesario nombrar un coordinador permanente del comité técnico, con dedicación exclusiva a la ZRC, financiado por el municipio(s) pertinente(s) como miembro de la UMATA o con recursos institucionales de otra fuente.

Coordinación institucional nacional

La coordinación nacional de la estrategia de creación y desarrollo de ZRC está en cabeza del INCODER, que además debe servir de puente y de hilo conductor de las decisiones de política que adopten, en relación con la estrategia de ZRC, el MADR y el MAVDT, y vincular al conjunto de entidades que la ley prevé deben concurrir al desarrollo de las zonas. En alguna medida, el Instituto debe garantizar el funcionamiento de un CI nacional que si bien estaba previsto en el PPZRC nunca funcionó en la práctica.

El cumplimiento de esta función requiere de la constitución, a nivel central del INCODER, de un sólido equipo de ZRC, dotado de la experticia y de los recursos de funcionamiento requeridos.

Dentro de los mecanismos de gestión nacional que adopte el Instituto, debe preverse la participación, con voz y voto, de representantes de

83 En el caso de la coexistencia de más de un municipio en el territorio de una ZRC (caso de la ZRC del Guaviare o la del Valle del Río Cimitarra), el mecanismo de coordinación debería ser la reunión conjunta de los CMDR de tales municipios, citada expresamente para tratar los asuntos de la ZRC.

84 Seis (6) en el caso de El Pato-Balsillas.

las zonas en los órganos de decisión, a través, por ejemplo, de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina -ANZORC.

El desarrollo zonal

Las acciones de desarrollo zonal se fundamentarán en el PDS con base en el cual fue aprobada la creación de la ZRC. Como esta aprobación tuvo como antecedente inmediato una audiencia pública en la cual distintos actores del proceso, públicos y privados, adquirieron compromisos de ejecución de unas u otras acciones contempladas en el PDS, un paso inmediato, posterior a la creación legal de la zona, es la concreción de los compromisos mediante la formulación conjunta del POA que precise acciones, fuentes de financiamiento, responsables y plazos de ejecución. El POA contemplará, igualmente, el aporte de la comunidad, en trabajo, especie o dinero, al financiamiento de cada uno de los subproyectos.

Para cada uno de los subproyectos incluidos en el POA se elaborará un plan de ejecución detallado o "ruta crítica" que, además de lo contemplado en el plan, adopte indicadores de cumplimiento y de impacto que permitan las acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Dentro de la fase de ejecución de los subproyectos, el primer paso es la constitución de los Comités de Beneficiarios, para cada uno de ellos, que estarán integrados por beneficiarios directos, indirectos o por no beneficiarios que acepten cumplir las funciones de seguimiento y control al proceso de ejecución física y financiera de los recursos. Cada comité tendrá un coordinador o responsable elegido entre sus integrantes.

De manera periódica, el Comité de Beneficiarios, a través de su coordinador, y la entidad o contratista responsable de la ejecución de los subproyectos, presentarán informes de avance al comité técnico de la zona, el cual realizará el seguimiento al cumplimiento de los plazos y metas trazados en el POA y en la "ruta crítica"

y será la instancia en donde se tomarán las medidas correctivas o de ajuste que se requieran. En el caso de que excedan sus posibilidades, el tema será llevado al CMDR.

Una vez se finalicen los subproyectos, el Comité de Beneficiarios, el ejecutor o el contratista y el ente financiador, procederán a la entrega formal a la comunidad de la actividad o acción ejecutada y, si es del caso, a la liquidación de los contratos.

Con una periodicidad anual, y dentro de los plazos legales establecidos para la elaboración del presupuesto de las entidades públicas para la vigencia presupuestal siguiente, el CMDR programará reuniones de carácter interinstitucional en el marco de las cuales se presentarán los avances alcanzados en la ejecución del PDS zonal. Además, se sustentarán, por parte de la organización comunitaria local (ASOJUNTAS) y el comité técnico, las propuestas de subproyectos priorizados por las comunidades para la nueva vigencia; se determinará su viabilidad técnica y económica y se concertarán compromisos de financiamiento por parte de las entidades participantes. Con fundamento en los compromisos adquiridos, y una vez materializada⁸⁵ la fuente de financiamiento, se procederá a la realización del POA que dé inicio al ciclo de ejecución en la nueva vigencia.

El monitoreo, seguimiento y evaluación zonales

La rendición de cuentas, el seguimiento a las inversiones, la identificación de resultados y la medición de impactos son mecanismos de vital importancia en los procesos de desarrollo, en particular de los financiados con recursos públicos. Sin embargo, la cultura del monitoreo y seguimiento sistemáticos a los procesos y, en particular, la cultura de la evaluación expost, que

85 Tales como la inclusión formal de los compromisos adquiridos por las entidades públicas en sus presupuestos anuales, o la garantía de la transferencia de los recursos comprometidos de parte de financiadores o aportantes privados.

busca la medición de los impactos esperados de las intervenciones, resultan en general ajenos a las prácticas corrientes de la inversión pública y, en mayor medida, de la inversión social rural.

El diseño y aplicación del sistema de S&E dentro del PPZRC buscó originalmente la creación de un instrumento que permitiera la captura, sistematización y análisis de la información generada con miras a extraer lecciones relevantes aplicables a la generalización de la estrategia de ZRC.

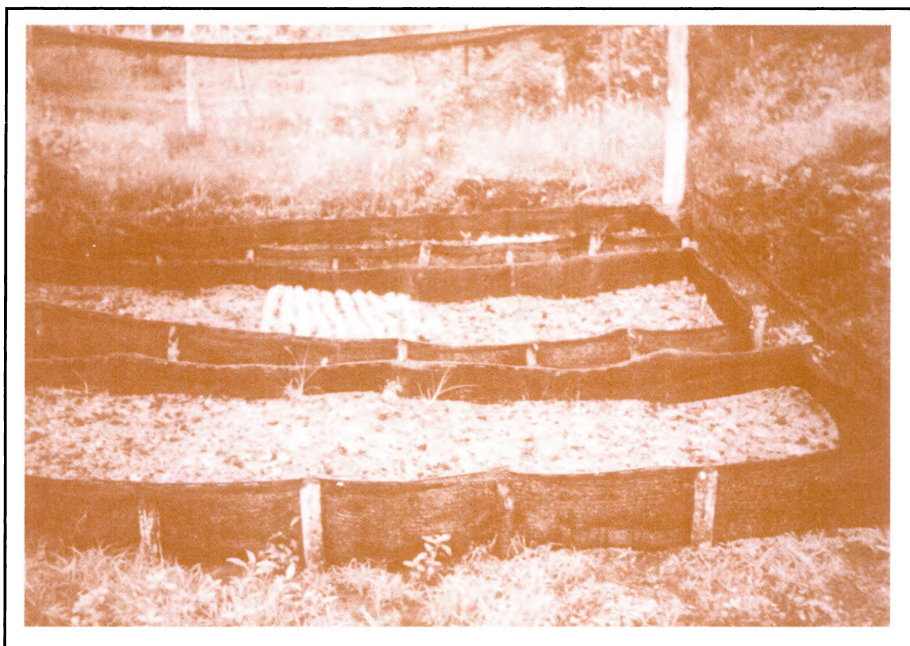
En este sentido, el Proyecto Piloto logró consolidar un sistema de S&E no sólo como una herramienta técnica sino también como una herramienta pedagógica, en la medida que estuvo orientada a la cualificación permanente de las organizaciones sociales, y política en cuanto que facilitó a las organizaciones asumir un rol protagónico en el control social de las inversiones desarrolladas en su territorio. Así mismo, se desarrolló una metodología para anali-

zar resultados y derivar aprendizajes con base en información empírica que permitió identificar tanto aspectos para replicar como aspectos para evitar en proyectos similares.

El sistema de S&E se convierte en un elemento de mayor jerarquía en la medida en que no se limita a observar el desenvolvimiento y comportamiento de la gestión, sino que lo refiere a los objetivos establecidos, en términos de resultados, impactos e induce decisiones. Por estas razones, facilita la consolidación de las organizaciones sociales en su capacidad para seguir y evaluar los proyectos y propicia una reflexión colectiva sobre los aprendizajes.

Dentro de una estrategia de generalización de ZRC en el país, la apropiación, por la comunidad y las entidades públicas interesadas de la filosofía y del instrumental del sistema, resultaría de gran utilidad y conveniencia, tanto para los beneficiarios como para los financiadores del desarrollo local y para los organismos de control.





Elementos de una estrategia nacional de Zonas de Reserva Campesina

Los puntos centrales de decisión política condicionan la pertinencia de una estrategia generalizada de ZRC: que se concrete el cambio en la política vigente de colonización hacia la búsqueda de la estabilización de la frontera agrícola y que se concrete la voluntad del Estado de adelantar una política de racionalización en el patrón de tenencia de la tierra, con reforma agraria como condición necesaria para estabilizar a la población rural al interior de la frontera.



Si bien no será factible en lo inmediato una masificación de la creación de ZRC, si será obligación de la entidad responsable tanto la atención de las cinco zonas ya constituidas como la atención selectiva de solicitudes de constitución de otras nuevas.



En el desarrollo del tercer componente para la operación del Proyecto Piloto "monitoreo, seguimiento y evaluación" se previó, por un lado, la realización de una evaluación del impacto al final del PPZRC⁸⁶, centrada en los resultados de campo medidos a la luz de los indicadores previamente establecidos y, por otro, el estudio de un diseño estratégico orientado al análisis de los resultados de la evaluación, en cuanto a la efectividad económica y financiera y de las limitaciones sociales, institucionales, políticas y ambientales así como los incentivos para extender el proyecto a una escala mayor⁸⁷.

Con lo anterior se buscaba que los resultados obtenidos le sirvieran al Gobierno nacional para aplicar la figura de ZRC a una escala mayor sobre fundamentos económicos, sociales y ambientales sólidos.

Dadas las restricciones fiscales y las prioridades políticas y de inversión de la actual administración⁸⁸, ésta no consideró procedente la elaboración detallada, con presupuesto, metas de creación de zonas, etc., de un programa nacional de ZRC, aunque sí la sustentación y recomendación del uso de los instrumentos y experiencias derivadas del PPZRC en acciones de desarrollo rural campesino.

Sin embargo, es claro que si bien no será factible en lo inmediato una masificación de la creación de ZRC, si será obligación de la entidad responsable (el INCODER en este caso) tanto la atención de las cinco zonas ya constituidas como la atención selectiva de solicitudes de constitución de otras nuevas.

Con la confianza de que hacia el futuro se pueda materializar un programa nacional, resulta procedente señalar lo que serían los elementos centrales de una Estrategia Nacional de ZRC, derivados de las experiencias del Proyecto Piloto.

86 Esta evaluación fue la realizada por la Universidad Javeriana, a la cual se ha hecho referencia en otros apartes de este documento.

87 Ver PAD.

88 Expresadas en el Comité Directivo por los representantes tanto del MADR como del DNP.

En este sentido, hay dos puntos centrales de decisión política que condicionan la posibilidad y la pertinencia de una estrategia generalizada de ZRC:

✿ Que se concrete el cambio en la política vigente de colonización hacia la búsqueda de la estabilización de la frontera agrícola. Si bien tal propósito existe en las políticas públicas recientes debería volverse explícito en las formulaciones, decisiones y acciones del Estado.

✿ Que se concrete la voluntad del Estado de adelantar una política de racionalización en el patrón de tenencia de la tierra, con reforma agraria incluida, como condición necesaria para estabilizar a la población rural al interior de la frontera agrícola.

A partir de estas decisiones políticas se deberían dar unas condiciones previas para adelantar un programa nacional que considere los siguientes elementos:

✿ Las comunidades y su organización

La población objetivo de la estrategia deben ser las comunidades de colonos establecidos en los territorios de frontera. Adicionalmente, la experiencia piloto⁸⁹ indicó que la convocatoria no debe ser abierta sino dirigida hacia aquellos productores que tengan iniciativas y voluntad de trabajar en una perspectiva de sostenibilidad ambiental y no simplemente de reproducir las condiciones propias de la producción campesina de la región andina.

Igualmente, la experiencia del PPZRC mostró que es factible potenciar, más que generar, la capacidad organizativa de las comunidades, razón por la cual se debe privilegiar el trabajo con comunidades que cuenten de antemano con una capacidad organizativa básica que les permita avances rápidos en la elaboración, presentación y gestión de su propia estrategia (plan de desarrollo), gracias a su habilidad para asu-

mir posiciones propositivas y responsabilidades en la programación y ejecución de los recursos disponibles, especialmente los financieros.

Esta capacidad organizativa básica debe determinarse, antes de iniciarse el programa, en el diagnóstico zonal del capital social disponible⁹⁰. Se trata no sólo de la gestión de recursos e iniciativas sino de la capacidad de organización de la comunidad. Por lo tanto, a partir del diagnóstico preliminar debe adelantarse un programa de capacitación de los dirigentes para que tengan claridad sobre el sentido, responsabilidades e implicaciones de la transformación de la comunidad tradicional en una reserva campesina⁹¹.

De otra parte, al momento de definirse el plan de desarrollo y de acción, con sus correspondientes subproyectos, debe considerarse que el desarrollo y la consolidación de las capacidades organizativas iniciales de la comunidad corresponden a un proceso de avance en el logro de su autonomía, cuyo ritmo y límite lo irá fijando la comunidad misma. Ello exige que los subproyectos, a su vez, avancen en su grado de complejidad.

La experiencia piloto señaló que puede ser más conveniente, al momento de seleccionar las organizaciones de la comunidad que tendrán responsabilidad en la ejecución de los subproyectos, que éstas sean plurales, escogidas de acuerdo con su vocación y atendiendo a sus fortalezas y debilidades⁹².

Además, la comunidad debe ser la principal evaluadora del cumplimiento de lo acordado y

89 Es necesario ajustar el método de selección de beneficiarios, pasando de una convocatoria abierta a una selección de productores con iniciativas hacia el desarrollo de sistemas productivos sostenibles. *Documentos finales del PPZRC*. Componente Ambiental – Productivo. Martín Emilio Perea Gómez. Bogotá, Noviembre 17 de 2003.

90 Se hace necesaria la realización de un diagnóstico de capital social que dé cuenta de los recursos humanos disponibles y emprender estrategias para su fortalecimiento.

91 *Documentos finales del PPZRC*. Avances y aprendizajes de la implementación del SSGE. Adriana Castro Fernández. Bogotá, septiembre 22 de 2003.

es claro que un camino que debe reivindicarse es el paso de comités de veeduría a Comités de Beneficiarios⁹³ dado que con ello se hace más directa la relación entre quienes controlan y quienes reciben los beneficios de la acción. El vigilante es el doliente principal del proyecto supervisado.

☛ La sostenibilidad ambiental

La elaboración participativa del POAT es el punto de arranque del proceso, junto con la capacitación inicial de la comunidad sobre las ZRC. El plan debe permitir caracterizar los sistemas de producción presentes e identificar las alternativas sostenibles de producción en el territorio considerado: "...se insiste en la necesidad, para otras ZRC, de contar con el POAT antes de la formulación de los subproyectos, así estos se elaborarán sobre una base sólida de fortalezas, debilidades y oportunidades del territorio..."⁹⁴. A partir de esas dos informaciones, será posible definir los subproyectos de producción sostenible, cuyo perfil estará determinado por la base natural.

Un supuesto de la estrategia es que el interés de las comunidades es garantía de éxito del proyecto. Sin embargo, y la experiencia Piloto así lo confirmó, los proyectos de desarrollo requieren, adicionalmente, formas de apreciación de los problemas y sus soluciones, expresadas en lenguajes y técnicas especializadas, mediante el acompañamiento profesional a la iniciativa comunitaria de tal manera que garantice su consistencia y viabilidad.

Por ello, es necesario que los técnicos reciban el entrenamiento requerido para que su interrelación con las comunidades sea fructífera y respetuosa. De igual manera, debe definirse previamente la forma cómo el riesgo de la innovación, propio de la búsqueda de opciones productivas en terrenos geográficos poco conocidos, sea asumido o socializado al igual que sus beneficios o limitaciones⁹⁵.

El tema de la cofinanciación de proyectos productivos y de acceso a los conocimientos y asesoría técnica, es una responsabilidad que debe ser asumida tanto por el Estado como por el sector privado, especialmente en lo referente a la comercialización de los productos susceptibles de transar en la frontera⁹⁶. En este sentido, la función del Estado es la de ser garante del cumplimiento de los acuerdos, y la tarea y responsabilidad de las organizaciones de colonos es asumir las actividades de comercialización para lo cual deben adquirir conocimiento y experiencia⁹⁷.

☛ La transectorialidad de los programas y proyectos

En el horizonte de una estrategia a ser aplicada en los territorios de frontera agrícola con las comunidades en ellas asentadas, las ZRC deben asumirse como de naturaleza transectorial y, por consiguiente, transinstitucional, pues si bien nacen de una política de baldíos y colonización, sus implicaciones y enlaces las proyectan más allá de una política de corte agropecuario.

En la experiencia piloto, el tema de la coordinación de políticas, acciones y responsabilidades entre las entidades y los niveles del gobierno fue de los más pobres en resultados⁹⁸,

92 De acuerdo con la vocación de las organizaciones y a sus fortalezas y debilidades se podría pensar no en una sino en varias organizaciones ejecutoras, las cuales sin embargo, deberán estar en coordinación con el grupo de manejo del INCODERr. *Documentos finales del PPZRC*. El componente de fortalecimiento comunitario. Mario Alexander Moreno Ordóñez. Bogotá D.C., septiembre 22 de 2003.

93 Equipo evaluador. Informe final. Noviembre 2003.

94 Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Evaluación Externa del PPZRC informe final. Noviembre 2003.

95 Ibid

96 Documento final del PPZRC. El componente de comercialización del PPZRC. Gilberto Mendoza. Bogotá, septiembre 22 de 2003.

97 Ibid.

mostrando que más allá de las distorsiones que en ese campo genera un plan piloto, que adicionalmente tiene un financiamiento propio y garantizado, la adscripción institucional del programa y de sus amarres intersectoriales amerita una consideración conceptual y normativa más detallada.

Lo que sí dejó en claro el PPZRC, fue que las ZRC pueden ser un instrumento importante para configurar relaciones estables y claras entre el Estado y las comunidades de frontera. Las ZRC pueden ser un instrumento eficaz para que las comunidades recuperen confianza en las políticas e instituciones públicas. Obviamente, esta confianza se verá amenazada o fortalecida por las expectativas de permanencia o sostenibilidad de las zonas en el tiempo.

☛ Los sistemas productivos

La experiencia piloto corroboró que tecnológicamente hay elementos que deben ser integrados con los propios de los ecosistemas frágiles y diversos y característicos de los territorios de frontera. No obstante, es claro que, y como lo señala el Ministerio de Ambiente⁹⁹, *“...falta mayor coordinación con instituciones de investigación para obtener información básica sobre las áreas y la creación de mecanismos eficaces de seguimiento y control en todos los niveles... los estudios adelantados han respondido a intereses puntuales de investigación”*.

Lo anterior plantea la necesidad de poner en marcha en el país una política coherente de investigación sobre las posibilidades y restricciones de nuestro medio tropical¹⁰⁰.

La experiencia del PPZRC mostró, además, que entre los campesinos existe una creciente conciencia, alimentada entre otras por los fracasos que han vivido en sus esfuerzos productivos, de que no pueden seguir pretendiendo reproducir los sistemas de producción propios del



98 Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Evaluación Externa del PPZRC. Primer informe parcial. Evaluación PPZRC, septiembre 11 de 2003.

99 Ministerio del Medio Ambiente. Unidad Administrativa Especial Sistema de Parques Nacionales Naturales. Política de consolidación del Sistema de Parques Nacionales Naturales. “Participación para la conservación”. Bogotá, D.C., 2001.

100 Utilizando, entre otros por ejemplo, el convenio amazónico.

mundo campesino andino en medios naturales completamente diferentes.

Esta conciencia debe ser expandida para que se transforme en un cambio cultural de comportamiento. Ello requiere, adicionalmente, que

se ofrezca una alternativa productiva diferente, sustentada en una oferta tecnológica adecuada que garantice su reconversión y que responda tanto a la protección del medio ambiente como a la consolidación de posibilidades económicas, para las familias y comunidades de frontera.





Cuadros, gráficos y diagramas

CUADRO 1
Costos estimados del Proyecto
(en US\$ 000 equivalentes)

Componente	Costo estimado
1. Gestión del Proyecto	650
2. Desarrollo de zonas	3.700
3. Monitoreo y evaluación	650
Total	5.000

CUADRO 2
Costos del Proyecto por categoría del gasto
(en US\$ 000 equivalentes)

Categoría del gasto	Banco Mundial	GC*	Total
1. Servicios de consultoría y capacitación	2.400	-	2.400
2. Bienes y equipos	200	-	200
3. Transferencias de costos compartidos para subproyectos	2.000	-	2.000
4. Costos de operación	400	100	500
5. Cuentas de tierra	-	1.500	1.500
Total	5.000	1.600	6.600

* Contrapartida gobierno de Colombia

CUADRO 3
Ejecución del Proyecto por categoría del gasto
(en US\$ 000 equivalentes)

Categoría del gasto	Banco Mundial	GC	Comunidad	IICA	Total
1. Servicios de consultoría y capacitación	2.148.6				2.148.6
2. Bienes y equipos	98.9				98.9
3. Transferencias de costos compartidos para subproyectos	1.551.7		575.2		2.126.9
4. Costos de operación	292.9	179.7*			472.6
5. Cuentas de tierra		1.421.0**			1.421.0
6. Seguridad alimentaria		171.1***	24.2		195.3
7. Otros		11.6****			11.6
8. Asistencia técnica				182.7*****	182.7
Total	4.092.1	1.783.3	599.4	182.7*****	6.657.6
No ejecutado Birf	907.9				

* Contrapartida Gobierno de Colombia **Cifra aporte INCORA a 31 diciembre 2002 *** Corresponde a aportes GC e Incora**** Corresponde a aporte Alcaldía Calamar a subproyecto Molino de arroz

***** Corresponde a devolución 4% Catis. NOTA: Para mayor detalle ver IICA: Estado de Inversiones Acumuladas período 1 de septiembre a 30 de junio de 2004

CUADRO 4
Presupuesto programado de recursos por zona y POA
(Incluye acuerdos de cooperación OCE e inversiones directas en las ZRC)

Año	Presupuesto PPZRC (en millones de pesos)			Total PPZRC
	Pato	Calamar	Cabrera	
1998	125,0	0,0	0,0	125,0
1999	200,0	90,0	0,0	290,0
2000	182,0	259,0	54,0	495,0
2001	380,0	387,9	224,0	991,9
2002	540,0	524,0	469,0	1.533,0
2003	155,0	175,0	155,0	485,0
Subtotal	1.582,0	1.435,9	902,0	3.919,9
Seg. Alimentaria	50,0	45,0	36,6	131,6
Total Programado	1.632,0	1.480,9	938,6	4.051,5
No ejecutado	290,1	91,0	102,4	483,5
Total Ejecutado	1.341,9	1.389,9	836,2	3.568,0
% Ejecutado por Zona	38	39	23	100

CUADRO 5
Número de subproyectos por zona y año POA

Año	Número de subproyectos			Total PPZRC	% Vertical			% del total número de subproyectos			
	Pato	Calamar	Cabrera		Pato	Calamar	Cabrera	Pato	Calamar	Cabrera	Total
1998	5	0	0	5	9%	0%	0%	4%	0%	0%	4%
1999	16	6	0	22	29%	19%	0%	13%	5%	0%	18%
2000	16	3	5	24	29%	10%	14%	13%	2%	4%	20%
2001	11	6	10	27	20%	1%	28%	9%	5%	8%	22%
2002	5	8	16	29	9%	26%	44%	4%	7%	13%	24%
2003	2	8	5	15	4%	26%	14%	2%	7%	4%	12%
Total	55	31	36	122	100%	100%	100%	45%	25%	30%	100%

CUADRO 6
Resumen del número de subproyectos por tipo en las tres zonas

ZRC	Tipo de subproyecto				Total Año	% Horizontal				Total Año
	A	F	I	P		A	F	I	P	
Número de subproyectos										
El Pato	5	5	35	10	55	9%	9%	64%	18%	100%
Calamar	7	5	7	12	31	23%	16%	23%	39%	100%
Cabrera	5	9	13	9	36	14%	25%	36%	25%	100%
Total	17	19	55	31	122	14%	16%	45%	25%	100%

CUADRO 7
Costos comparativos producción arveja - ZRC Cabrera

Sistema tradicional		Siembra directa uso de matraca	
Actividad	Costo*	Actividad	Costo*
Desyerbe	15.000	desyerbe	15.000
Encallado	30.000	-	
Rayado	30.000	-	
Siembra	15.000	siembra + abonado	15.000
Abonado	30.000		
Semilla	40.000	semilla	40.000
Abono 3 bultos	114.000	ABONO 1 BULTO	38.000
TOTAL	274.000	TOTAL	108.000

* Valor en pesos octubre de 2002

CUADRO 8
Análisis comparativo de estudio de suelos
en cuatro fincas de la ZRC Cabrera

Usuario	Elemento Analizado	Análisis inicial Mayo 2002	Análisis último Noviembre 2002
1. Delio Castillo	% MAT. ORG	2.54	6.70
Vereda	pH	5.40	5.50
Santa Rita	Fósforo – P (ppm)	1.40	7.36
Sistema productivo sostenible	Potasio – K (ppm)	0.21	0.43
Abono verde - avena	Sodio – Na (ppm)	0.11	0.10
2. Humberto Cortés	% MAT. ORG	9.85	12.30
Vereda	PH	5.30	5.50
Santa Marta	Fósforo – P (ppm)	4.60	8.05
Sistema productivo sostenible	Potasio – K (ppm)	0.48	0.45
Abono verde - nabo	Sodio – Na (ppm)	0.11	0.10
3. Lucía Pardo	% MAT. ORG	19.30	18.30
Vereda	pH	5.20	5.50
Santa Marta	Fósforo – P (ppm)	4.10	7.09
Sistema productivo sostenible	Potasio – K (ppm)	0.41	0.52
Abono verde – avena	Sodio – Na (ppm)	2.14	0.10
	Textura	Fr - Arc	Fr. – Arc – Lim
4. Edilberto Beltrán	% MAT. ORG	5.70	6.20
Vereda	PH	5.60	5.70
Santa Rita	Fósforo – P (ppm)	3.80	8.20
Sistema productivo sostenible	Potasio – K (ppm)	0.29	0.32
Siembra directa con Matraca	Sodio – Na (ppm)	0.04	0.04

CUADRO 9
Valor de la inversión y beneficiarios de los subproyectos
de seguridad alimentaria según ZRC

ZRC	Beneficiarios (Fam)	Recursos \$	
		Total	Por familia
Cabrera	104	36.600	351.9
Guavire	230	118.900	516.9
Pato-balsillas	124	47.000	379.0
Sur de bolivar	205	70.000	341.4
Seguimiento y evaluación		10.395	
Catis iica		22.632	
NO ejecutado		5.934	
TOTAL	663	311.500	

Fuente: PPZRC

CUADRO 10
Relación entre los precios en finca y los precios al consumidor para los productores
beneficiarios, al inicio del Proyecto.

Producto / Zona	Precio a productor en finca	Precio a consumidor en mercados destino	Relación de precio a productor Vs precio a consumidor	Relación razonable de precio a productor promedio esperada	Situación de desventaja en precios para productores ZRC
	\$/ Kgr	\$/Kgr	(%)	(%)	(%)
Cabrera					
Tomate árbol	300	1.200	25	40	15
Curuba	200	1.000	20	40	20
Frijol verde	800	3.000	27	40	13
Arveja verde	900	4.000	22	35	13
El Pato-Balsillas					
Plátano	120	480	25	38	13
Leche litro	330	520 (cruda)	63	75	12
Calamar					
Arroz paddy	650	950 (industr)	68	85	17
Leche litro	450	1.200 (cruda)	37	65	26

Fuente: encuestas a productores

CUADRO 11
Titulación de baldíos en ZRC piloto
Títulos entregados por año

Año	ZRC El Pato-Balsillas	ZRC Cabrera	ZRC Calamar
1998	116		
1999	92		96
2000	36	11	6
2001	35	7	23
2002	36	0	1
Total	315	18	126

Fuente: INCORA

CUADRO 12
Parcelaciones realizadas en el marco del Proyecto Piloto
(1998-2003)
ZRC El Pato - Balsillas

Nombre	Área(Has)	Familias	Inversión (\$)
Abisinia	921.990,0	60	1.354.697.296
El Playón	312.500,0	16	351.200
Los Sauces	275.594,1	17	374.000.000
Total	1.510.084,1	93	2.079.897.296

Fuente: INCORA

CUADRO 13
Parcelaciones realizadas en el marco del Proyecto Piloto
(1998-2003)
ZRC - Cabrera

Nombre	Área(Has)	Familias	Inversión (\$)
Nueva Zelanda	27.30	9	109.200.000
Bella Vista	69.53	14	243.355.000
La Ponderosa	84.48	15	290.000.000
Corinto	41.67	7	100.000.000
Total	222.98	45	742.555.000

Fuente: Incora

CUADRO 14
Objetivo principal de la muestra de subproyectos

ZRC	Nombre	Cod	D e s c r i p c i ó n		Probl	Vrd	
			Que	Para que	Tipo	No.	
1	Calamar	M.V. Diamante 1	70	Instalación molino de viento	Garantizar suministro de agua	P,A	1
2	Calamar	M.V. Diamante 2	71	Instalación molino de viento	Garantizar suministro de agua	P,A	1
3	Calamar	Rest. Las Damas	72	Implementar almuerzo escolar	Mejor sanidad alimenticia	P	7
4	Calamar	Fort. Coagrogav	73	Capacitar en manejo instituc.	Generar empoderamiento	C	11
5	Calamar	Asoc. Jív. Guav.	89	Capacitar en manejo instituc.	Fort. legal, admvo, ambiental	C	11
6	Calamar	Planta Cárnicos	76	Construir procesadora	Autoconsumo y comercializ.	P,C	11
7	Calamar	Núcleo porcícola	69	Crear microempresa porcícola	Autoconsumo y comercializ.	P	9
8	Calamar	Fort. Jasocomunal	77	Capacitar en manejo instituc.	Fort. Liderazgo y gestión	C	11
9	Calamar	Encerr.Esc.Progreso	74	Realizar mejoras escuela	Ampliar utilización instalaciones	P	1
10	Pato	Granja Integ.L/tania	9	Crear modelo manejo granja	Optimizar productividad	P,C,A	4
11	Pato	Granja Integ.A ndes	7	Crear modelo manejo granja	Optimizar productividad	P,C,A	3
12	Pato	Granja Integ. Paz	10	Crear modelo manejo granja	Optimizar productividad	P,C,A	5
13	Pato	A/llado Pt. Amor	12	Construir alcantarillado	Disposición aguas residuales	P,A	1
14	Pato	Acued. Gibraltar	35	Construir acueducto veredal	Suministro a pobladores	P,C,A	1
15	Pato	Via (mej) Pt. Amor	14	Mantenimiento de vía	Agilizar comunicación interveredal	P,C	2
16	Pato	Via (cons) Honduras	15	Dar continuidad via carretable	Agilizar comunic. interveredal	P,C	2
17	Pato	Via (mej) Las Vegas	16	Mejoramiento de vía	Agilizar comunicación interveredal	P,C	2
18	Pato	Via (mej) Gibraltar	17	Mejoramiento de vía	Comunicación interveredal	P,C	3
19	Pato	Dotac. Par.Abisinia	20	Mejorar Instalación Escolar	Adecuar sitio para enseñanza	P,C,A	5
20	Pato	Fondo Agropecuario	6	Crear fuente financiación local	Capital de trabajo prod/ región	C	38
21	Pato	Puente los Monos	8	Construcción Puente	Mejorar comunic. interveredal	P,C	2
22	Pato	Puente Vista Hermosa	21	Construcción Puente	Mejorar comunic. interveredal	P,C	1
23	Pato	Puente Q. Pueblitos	22	Construcción Puente	Mejorar comunic. interveredal	P,C	1
24	Pato	Puente Perlas Bajo	31	Construcción Puente	Mejorar comunic. interveredal	P,C	3
25	Pato	Puente Vda Laureles	32	Construcción Puente	Mejorar comunic. interveredal	P,C	2
26	Pato	Puente las Vegas	34	Construcción Puente	Mejorar comunic. interveredal	P,C	2
27	Pato	Puente Miravalle	44	Construcción Puente	Mejorar comunic. interveredal	P,C	2
28	Pato	Avícola Chorreras	3	Montar microempr, avícola	Autoabastecimiento y comercializ.	P,C	5
29	Pato	Camino R. el Oso					
		San Jorge	24	Mejoramiento del camino real	Mejorar comunic. interveredal	P,C	4
30	Pato	Via S. Luis del Oso	25	Mejoramiento de la vía	Mejorar comunic. interveredal	P,C	2
31	Pato	Camino R. Campo					
		Bello . Pt.Amor	29	Mejoramiento del camino real	Mejorar comunic. interveredal	P,C	2
32	Pato	Camino R.Altamira	40	Mejoramiento del camino real	Mejorar comunic. interveredal	P,C	2
33	Pato	Camino Miravalle	43	Mejoramiento del camino real	Mejorar comunic. interveredal	P,C	3
34	Pato	Camino R.Chorreras	47	Mejoramiento del camino real	Mejorar comunic. interveredal	P,C	3
35	Cabrera	Porcic. Peñas Blancas	56	Establecer microempr. Porcícola	Autoconsumo y comercializ.	P,C	1
36	Cabrera	Porcic. Pueblo Viejo	55	Establecer microempr. Porcícola	Autoconsumo y comercializ.	P,C	1
37	Cabrera	Ganad-c. papa sost.	54	Introducir técnicas de manejo	Sostenibilidad product. y econ.	A,P,C	4
38	Cabrera	Avíc. Peñas Blancas	57	Establecer microempr. Avícola	Autoconsumo y comercializ.	P,C	1
39	Cabrera	Esc. (rec) Sn Isidro	59	Mejoras Estructura vigente	Activid. educativa y comunitaria	P,C,A	1
40	Cabrera	Acueducto Paquíló	68	Fortalecer acueducto veredal	Garantizar suministro de agua	P,A	1

CUADRO 15
Características de las muestras de Subproyectos

Subproyectos		Características											
Zona	Nombre	P/tipo			POA	D.Pr	V/r P	ZRC	Com	Prod	Alc.	Pert	
		T	C	Pt									mes
1	Calamar	M.V. Diamante 1	I	In	Mv	99	3	12,8	7,2	4,3	2	14	80
2	Calamar	M.V. Diamante 2	I	In	Mv	99	3	11,9	7,0	2,9	2	7	80
3	Calamar	Rest. Las Damas	P	Ap	Ap	99	10	15,0	10,7	3,3	3	83	20
4	Calamar	Fort. Coagrogav	F	Ge	Ca	99	3	22,3	13,5	6,4	2	129	55
5	Calamar	Asoc. Jív. Guav.	F	Ge	Ca	'01	12	34,0	27,2	5,3	4	30	55
6	Calamar	Planta Cárnicos	P	Ai	Pc	'00	12	139,9	103,0	8,9	3	15	75
7	Calamar	Núcleo porcícola	P	Ap	Pp	99	24	105,6	50,0	24,9	2	33	65
8	Calamar	Fort. Jasocomunal	F	Ge	Ca	'00	5	59,0	49,7	8,1	2	420	55
9	Calamar	Encerr.Esc.Progreso	I	Do	Eg	99	6	3,1	1,6	0,9	2	1	0
10	Pato	Granja Integ.L/tania	P	Ap	Gi	99	7	9,4	7,2	2,2	2	94	65
11	Pato	Granja Integ.A ndes	P	Ap	Gi	99	6	24,7	22,5	2,2	2	90	65
12	Pato	Granja Integ. Paz	P	Ap	Gi	99	7	9,4	7,2	2,2	2	288	65
13	Pato	A/llado Pt. Amor	I	Co	Al	99	1	8,8	6,0	2,8	1	35	65
14	Pato	Acued. Gibraltar	I	Co	Ac	'00	3	19,0	15,0	4,0	1	80	45
15	Pato	Via (mej) Pt. Amor	I	Me	Vi	99	1	12,0	4,0	8,0	1	40	40
16	Pato	Via (cons) Honduras	I	Co	Vi	99	1	7,2	5,0	2,2	1	35	45
17	Pato	Via (mej) Las Vegas	I	Me	Vi	99	1	6,7	5,0	1,7	1	18	45
18	Pato	Via (mej) Gibraltar	I	Me	Vi	99	2	22,0	15,0	7,0	1	118	45
19	Pato	Dotac. Par.Abisinia	I	Do	Eg	99	2	35,6	26,7	8,9	6	60	55
20	Pato	Fondo Agropecuario	F	Ge	Ff	99	24	22,5	20,0	2,5	2	30	75
21	Pato	Puente los Monos	I	Co	Pu	99	3	19,6	15,5	4,0	1	50	45
22	Pato	Puente Vista Hermosa	I	Co	Pu	99	3	50,5	38,0	12,5	1	ND	45
23	Pato	Puente Q. Pueblitos	I	Co	Pu	'00	3	23,5	20,0	3,5	1	ND	45
24	Pato	Puente Perlas Bajo	I	Co	Pu	'00	3	9,5	7,0	2,5	1	40	45
25	Pato	Puente Vda Laureles	I	Co	Pu	'00	2	7,0	5,0	2,0	1	23	40
26	Pato	Puente las Vegas	I	Co	Pu	'00	2	18,0	14,0	4,0	1	70	45
27	Pato	Puente Miravalle	I	Co	Pu	'01	3	72,5	58,0	14,5	1	113	45
28	Pato	Avícola Chorreras	P	Ap	Av	98	2	3,4	2,7	0,7	2	102	50
29	Pato	Camino R. el Oso - San Jorge	I	Me	Cr	'00	3	25,3	20,0	5,3	1	95	45
30	Pato	Via S. Luis del Oso	I	Me	Vi	'00	3	13,0	10,0	3,0	1	150	45
31	Pato	Camino R. Campo Bello Pt.Amor	I	Me	Cr	'00	3	7,5	5,0	2,5	1	42	45
32	Pato	Camino R.Altamira	I	Me	Cr	'01	3	41,5	25,0	16,5	1	130	45
33	Pato	Camino Miravalle	I	Me	Cr	'01	3	57,5	45,0	12,5	1	147	45
34	Pato	Camino R.Chorreras	I	Me	Cr	'01	3	26,5	20,0	6,5	1	113	45
35	Cabrera	Porcic. Peñas Blancas	P	Ap	Pp	'00	5	6,5	3,9	2,1	3	10	65
36	Cabrera	Porcic. Pueblo Viejo	P	Ap	Pp	'00	5	6,2	5,0	1,2	3	20	65
37	Cabrera	Ganad-c. papa sost.	P	Ap	Ga	'00	7	35,0	29,2	5,9	3	66	65
38	Cabrera	Avíc. Peñas Blancas	P	Ap	Av	'00	3	9,1	2,5	6,7	2	12	65
39	Cabrera	Esc. (rec) Sn Isidro	I	Me	Eg	'01	3	21,5	9,6	1,9	2	14	45
40	Cabrera	Acueducto Paquiló	I	Co	Ac	'01	3	30,0	15,0	3,0	3	25	60

CUADRO 16
Resultados y ranking de la muestra de los proyectos

Subproyectos				Características											
R/k	No.	Nombre	Zon	Inic.	5% Dur A	5% V/r	25% \$ZRC	40% \$Com	25% Prod	40% Alcan	25% Fn/apl	Sost.	Gest.	P/pc	Eval
		fecha	n v	n v	n v	n v	n v	n v	n v	n v	Q	Q	/100		
1	13	A/lado Pt. Amor	Pato	'07/01	4,00	4,34	0,97	11,57	1,00	1,43	1,00	pacto	E	E	B
2	14	Acued. Gibraltar	Pato	'03/01	0,67	1,01	1,06	0,82	1,00	1,13	1,00	pacto	E	E	B
3	38	Avíc. Peñas Blancas	Cabrera	'06/01	0,33	1,09	1,05	0,94	1,00	1,00	0,88	satisf	B	E	B
4	19	Dotac. Par.Abisinia	Pato	'03/01	1,00	0,49	0,32	1,00	0,50	1,00	1,00	ND	R	E	B
5	21	Puente los Monos	Pato	'05/00	0,50	1,05	1,06	1,00	1,00	1,00	1,00	pacto	B	B	B
6	18	Via (mej) Gibraltar	Pato	'06/00	0,50	1,11	1,06	1,21	1,00	1,00	1,00	pacto	E	E	B
7	31	Camino R. Pt.Amor	Pato	'06/01	0,50	1,12	1,06	1,24	1,00	1,00	1,00	pacto	ND	B	B
8	25	Puente Vda Laureles	Pato	'08/01	0,75	1,04	1,06	0,98	1,00	1,00	1,00	ND	ND	ND	B
9	26	Puente las Vegas	Pato	'03/01	0,75	1,05	1,06	1,00	1,00	1,00	1,00	ND	ND	ND	B
10	8	Fort. Jasocomunal	Calamar	'03/01	1,00	0,91	0,94	0,79	1,00	1,00	1,00	NA	M	ND	B
11	24	Puente Perlas Bajo	Pato	'12/01	1,00	1,00	1,00	1,00	ND	1,00	1,00	ND	ND	ND	B
12	6	Planta Cárnicos	Calamar	'04 / 01	1,58	0,83	0,91	1,00	1,00	0,47	1,00	ND	B	ND	B
13	15	Via (mej) Pt. Amor	Pato	'04/01	1,50	0,63	1,00	0,63	1,00	1,00	0,90	pacto	B	R	A
14	39	Esc. (rec) Sn Isidro	Cabrera	'07/01	1,33	0,99	0,98	1,03	1,03	1,00	1,00	insuf	R	R	A
15	17	Via (mej) Las Vegas	Pato	'06/00	1,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	pacto	B	B	A
16	27	Puente Miravalle	Pato	'05/01	1,42	1,05	1,06	1,00	1,00	1,00	1,00	ND	ND	ND	A
17	22	Puente Vista Hermosa	Pato	'12/00	1,22	1,33	1,35	1,05	1,00	1,00	1,00	pacto	R	R	A
18	23	Puente Q. Pueblitos	Pato	'08/01	1,50	1,12	1,06	1,50	1,00	1,00	1,00	pacto	R	R	A
19	9	Encerr.Esc.Progreso	Calamar	'03/00	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	NA	R	B	A
20	16	Via (cons) Honduras	Pato	'06/00	3,00	1,12	1,00	1,27	1,00	1,00	1,00	pacto	R	B	A
21	40	Acueducto Paquiló	Cabrera	'08/01	5,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	ND	M	M	A
22	33	Camino Miravalle	Pato	'02/01	1,00	0,97	1,06	0,67	1,00	1,00	0,75	pacto	ND	B	A
23	30	Via S. Luis del Oso	Pato	'02/01	0,91	1,09	1,06	1,18	1,00	1,00	0,75	pacto	ND	B	A
24	32	Camino R Altamira	Pato	'03/01	1,50	0,78	0,85	0,68	1,00	1,00	0,75	pacto	ND	B	A
25	7	Núcleo porcícola	Calamar	'04 / 00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,82	1,00	ND	E	E	A
26	29	Camino R. el Oso	Pato	'03/01	2,67	0,98	1,06	0,67	1,00	1,00	0,75	pacto	ND	B	A
27	34	Camino R.Chorreras	Pato	'08/01	1,00	2,65	2,12	4,26	1,00	1,00	0,75	pacto	ND	B	A
28	35	Porcic. Peñas Blancas	Cabrera	'03 / 01	1,40	0,99	3,89	0,95	1,00	1,00	0,50	insuf	R	B	A
29	4	Fort. Coagrogav	Calamar	'07 / 00	3,67	0,92	0,87	0,99	1,00	0,72	1,00	NA	B	NA	A
30	3	Rest. Las Damas	Calamar	'04 / 00	1,90	1,00	0,99	1,00	0,66	1,00	0,50	0,00	R	NA	A
31	36	Porcic. Pueblo Viejo	Cabrera	'03 / 01	1,20	1,12	1,15	1,02	1,00	0,65	0,66	insuf	R	B	R
32	5	Asoc. Jív. Guav.	Calamar	'04 / 01	1,25	0,79	0,79	0,89	0,75	0,33	1,00	NA	R	NA	R
33	20	Fondo Agropecuario	Pato	'03/00	1,00	0,90	0,96	0,47	1,00	0,93	0,00	0,00	M	M	R
34	1	M.V. Diamante 1	Calamar	'04 / 00	1,75	1,12	1,00	1,00	1,00	0,60	0,60	ND	M	NA	R
35	10	Granja Integ.L/tania	Pato	'06/00	2,61	1,00	1,00	1,00	0,50	0,16	0,20	ND	M	ND	R
36	37	Ganad-c. papa sost.	Cabrera	'02 / 01	1,29	1,01	1,11	0,55	1,00	0,42	0,50	N	M	R	M
37	28	Avícola Chorreras	Pato	'12/99	8,00	1,20	0,95	2,15	1,00	0,49	0,00	ND	ND	R	M
38	11	Granja Integ.A ndes	Pato	'04/00	2,38	1,00	1,00	1,00	0,50	0,11	0,10	ND	M	ND	M
39	12	Granja Integ. Paz	Pato	'06/00	2,04	1,00	1,00	1,00	0,50	0,04	0,10	ND	M	ND	M
40	2	M.V. Diamante 2	Calamar	'04 / 00	2,66	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	ND	M	NA	M

CUADRO 17
Resultados y ranking de la muestra de los proyectos

R/k.	Subproyecto Nombre	Conceptos básicos de aprendizaje						OSERVACIONES
		Eval	Total	Dmes	Alc.	P/tipo	T C	
		100			Bnf	T	C	
1	A/lado Pt. Amor	B	38,2	4,0	35	I	Co	Gran respuesta comunidad y administrac. frente a adversidades
2	Acued. Gibraltar	B	19,2	2,0	80	I	Co	Gran respuesta de la comunidad y de la JAC por esta NBI
3	Avíc. Peñas Blancas	B	10,0	1,0	12	P	Ap	Negocio de buena rotación y rentabilidad aceptable
4	Dotac. Par.Abisinia	B	17,4	2,0	60	I	Do	Respuesta de la comunidad aunque el \$PPZRP disminuyó
5	Puente los Monos	B	20,5	1,5	50	I	Co	Menor tiempo ejecución Interventoría por el comité de usuarios
6	Via (mej) Gibraltar	B	24,4	1,0	118	I	Me	Gran respuesta de la comunidad y de la JAC por esta NBI
7	Camino R. Pt.Amor	B	8,4	1,5	42	I	Me	Participación comunitaria: sostenibilidad a la vía
8	Puente Vda Laureles	B	7,3	1,5	23	I	Co	Corta ejecución e Información muy deficiente.
9	Puente las Vegas	B	18,8	1,5	70	I	Co	Corta ejecución e Información muy deficiente.
10	Fort. Jasocomunal	B	53,5	5,0	420	F	Ge	Muy escasa información final sobre un proyecto de \$58M
11	Puente Perlas Bajo	B	9,5	3,0	40	I	Co	Proyecto ejecutado sin ninguna información disponible
30	Planta Cárnicos	B	115,7	19,0	15	P	Ai	Es necesario monitoreo de resultados parciales / empresariales
12	Via (mej) Pt. Amor	A	7,5	1,5	40	I	Me	Corta duración: mejor gestión y coordinación con la comunidad
13	Esc. (rec) Sn Isidro	A	21,4	4,0	14	I	Me	Indicadores de servicios escolares continuaron idénticos
14	Via (mej) Las Vegas	A	6,7	1,5	18	I	Me	Baja inversión importante impacto en condiciones de vida
15	Puente Miravalle	A	76,0	4,3	113	I	Co	Información muy deficiente sobre desarrollo del proyecto
16	Puente Vista Hermosa	A	67,2	3,7	ND	I	Co	No hay explicación de los significativos sobrecostos
17	Puente Q. Pueblitos	A	26,4	4,5	ND	I	Co	Amplio impacto en las condiciones de vida de la comunidad
18	Encerr.Esc.Progreso	A	3,1	12,0	1	I	Do	No tiene Formatos 2 y 3. Escasa información
19	Via (cons) Honduras	A	8,1	3,0	35	I	Co	Costos admin.. + Atraso desemb. + probl.clima: afect. durac.
20	Acueducto Paquiló	A	30,0	15,0	25	I	Co	Se recibió a satisfacción sin culminar contrato. Mala inform
21	Camino Miravalle	A	56,0	3,0	147	I	Me	Se sobrestimó el aporte de la comunidad. Agregar mantenim.s
22	Via S. Luis del Oso	A	14,1	2,7	150	I	Me	Participación comunitaria: sostenibilidad a la vía
23	Camino R Altamira	A	32,5	4,5	130	I	Me	Se requiere más acompañamiento técnico en la ejecución
24	Núcleo porcícola	A	105,6	24,0	33	P	Ap	Amplia participación comunitaria . Actividad estimulante.
25	Camino R. el Oso	A	24,7	8,0	95	I	Me	Parálisis de 6 meses por mal tiempo sin soporte de información
26	Camino R.Chorreras	A	70,1	3,0	113	I	Me	Se duplicó el valor (usa rec P. Montero cod 23): Dec. Comunid.
27	Porcic. Peñas Blancas	A	6,4	7,0	10	P	Ap	Faltó asesoría en el manejo de las cerdas y costos concentrado
28	Fort. Coagroguav	A	20,6	11,0	129	F	Ge	Faltó calificar los talleres y discutir entre GT 's y GMP impacto
29	Rest. Las Damas	A	14,9	19,0	83	P	Ap	Faltó asistencia técn. en obtener un producto y gestión en costos
31	Porcic. Pueblo Viejo	R	7,0	6,0	20	P	Ap	Faltó asesoría proteínas e impacto de los costos de concentrado
32	Asoc. Jív. Guav.	R	26,8	15,0	30	F	Ge	Se debe documentar la funcionalidad final de la asociación
33	Fondo Agropecuario	R	20,3	24,0	30	F	Ge	Gran retraso entre capacitación y apertura Fondo. Pudo afectar
34	M.V Diamante 1	R	14,3	5,3	14	I	In	No hubo asesoría técnica. Hay que mejorar la gestión
37	Granja Integ.L/tania	R	9,4	18,3	94	P	Ap	Falta mucha información. Se infiere que solo hubo talleres
35	Ganad-c. papa sost.	M	35,5	9,0	66	P	Ap	El proyecto solo trata del cultivo de papa sostenible.
36	Avícola Chorreras	M	4,1	16,0	102	P	Ap	El proyecto no funciona por orden público. Poca información
38	Granja Integ.A ndes	M	24,7	14,3	90	P	Ap	Falta mucha información. Se infiere que solo hubo talleres
39	Granja Integ. Paz	M	9,4	14,3	288	P	Ap	Falta mucha información. Se infiere que solo hubo talleres
40	M.V Diamante 2	M	11,9	8,0	7	I	In	No hubo asesoría técnica. Hay que mejorar la gestión
	TOTAL		1040,5					

GRÁFICO 1
Proceso Metodológico de la Intervención ambiental productiva en ZRC

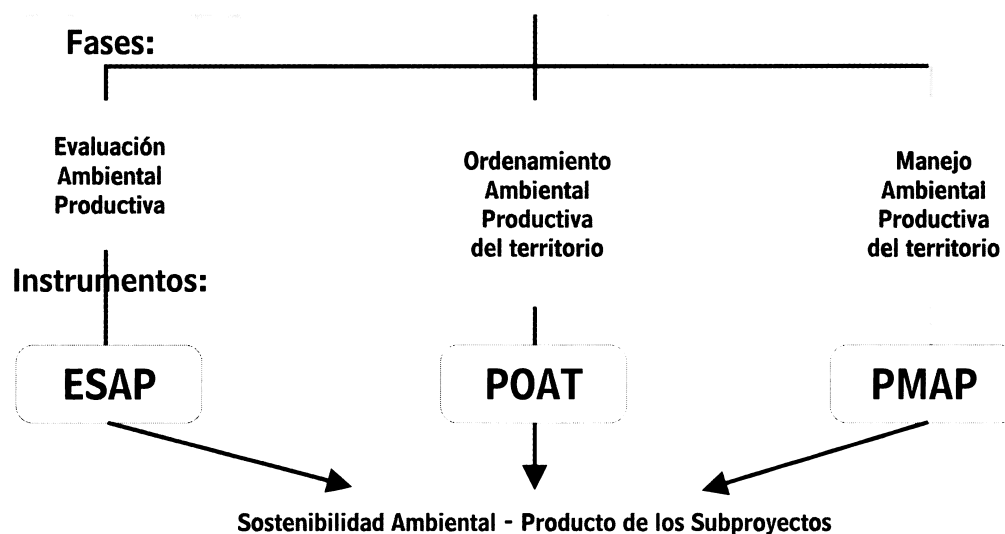


GRÁFICO 2
Análisis de Suelos,ZRC, Implementación de SPS con abono verde,
Avena. Finca Delio Castillo, Vda Santa Rita. 2002

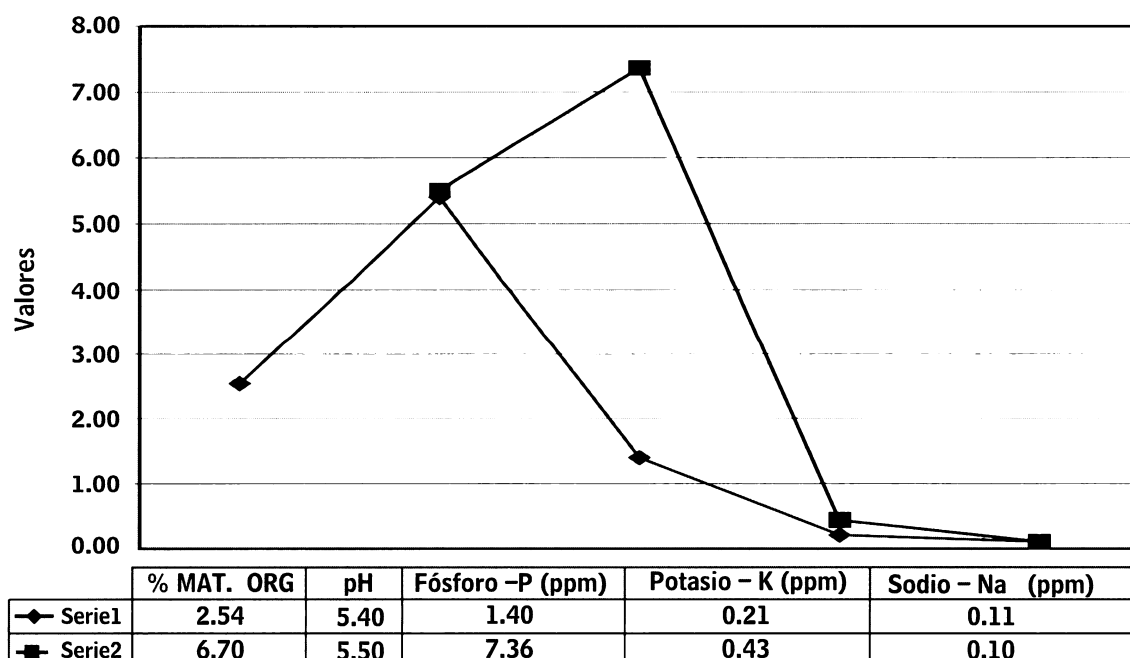
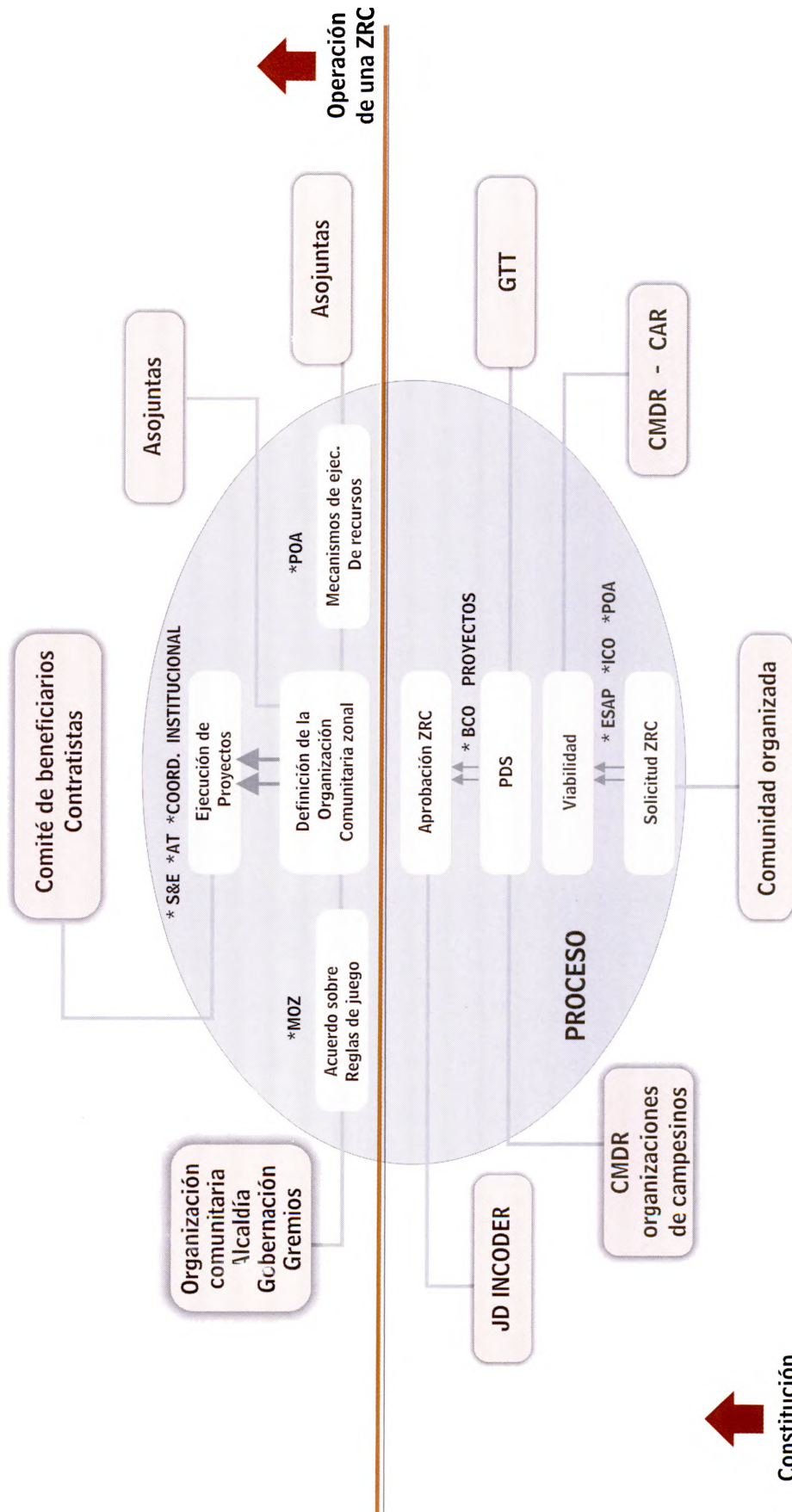


DIAGRAMA 1
Esquema resumido para la constitución de una ZRC

Coordinación General de la Política			
Entidad: MADR, MAVDT			
Ente legal responsable de la aprobación ZRC			
Entidad: INCODER			
Ámbito de aplicación			Áreas Vedadas
Regiones con predominio de:			
Zonas de Colonización	Tierras baldías	Otras áreas	
<p>Fuentes de solicitud constitución ZRC</p> <ul style="list-style-type: none"> • De oficio por INCODER • Organizaciones colonos/campesinos • Entidades SNRADR • Entidades SINA • Gobernadores departamentales • Alcaldes Municipales • CMDR 			
<p>Contenido de una solicitud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exposición motivos • Descripción general área • Beneficios esperados • Compromisos adquiridos por instituciones y colonos/campesinos 			
<p>Trámite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Selección zona, concertada con autoridades, otros organismos, entidades pertinentes y entidades representativas colonos/campesinos • Remisión por INCODER de documentos justificados creación zona a CMDR y a CAR para concepto e información • Formulación PDS por CMDR, organizaciones colonos/campesinos. • Elaboración por INCODER de proyecto decisión sobre selección, delimitación y constitución ZRC • Convocatoria por Gerent General INCODER de Audiencia Pública, presidida por Alcalde(s) municipal(es) o coordinador regional INCODER 			
<p>Resolución creación ZRC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Junta directiva INCODER 			
<p>Fuentes de financiamiento y acciones hacia la constitución y desarrollo de ZRC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entidades SNRADR • Fondo Nacional de Regalías • Fondo Nacional Ambiental • Planes y programas Especiales Gobierno Nacional • Departamentos y municipios • ONG • Comunidades y organizaciones comunitarias • Cooperación Internacional 			
<p>Actividades y acciones a financiar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudios • Investigaciones • Planes • Programas y proyectos del PDS 			

DIAGRAMA 2
Esquema para ZRC a partir del PPZRC



AMCOP	Asociación Municipal de Colonos de El Pato
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
CAR	Corporación Autónoma Regional
CD	Comité Directivo
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico
CI	Comité Interinstitucional
CJAC	Comité de Juntas de Acción Comunal
CLA	Cadena Latinoamericana de Agrodiversidad
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
COAGROGUVIARE	Cooperativa Multiactiva del Guaviare
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORPES	Consejo Regional de Planeación Económica y Social
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ESAP	Evaluación Socioeconómica y Ambiental Participativa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GMP	Grupo de Manejo del Proyecto
GT	Grupo Técnico
ICO	Índice de Capacidad Organizacional.
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
JAC	Junta de Acción Comunal.
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAVDT	Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MOG	Manual Operativo General
MOZ	Manual Operativo Zonal
OCE	Organización Comunitaria Ejecutora
ONG	Organización No Gubernamental
PAD	Documento de Evaluación del Proyecto
PDA	Plan de Desarrollo Alternativo
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible
PLANTE	Programa de Desarrollo Alternativo
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PMAP	Plan de Manejo Ambiental Productivo
POA	Plan Operativo Anual
POAT	Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPZRC	Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina
PS&E_G	Sistema General de Planeación, seguimiento y
PS&E_S	Sistema Especial de Planeación, Seguimiento y Evaluación
RSS	Red de Solidaridad Social
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINPEAGRICUN	Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca
SNRAD	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural
SPS	Sistemas Productivos Sostenibles
S&E	Sistema de Seguimiento y Evaluación
UEPNN	Unidad Administrativa Especial de Parques Naturales Nacionales
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
ZRC	Zona de Reserva Campesina

Zonas de Reserva Campesina Zonas de Reserva Campesina

Reserva Campesina Zonas de Reserva



Campesina Zonas de Reserva Campesina

Zonas de Reserva Campesina Zonas de Reserva Campesina

Reserva Campesina Zonas de Reserva



Campesina Zonas de Reserva Campesina

Zonas de Reserva Campesina Zonas de Reserva Campesina



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia



INCODER
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural



BANCO MUNDIAL



Oficina en Colombia

Digitized by Google