

Hábitat y Asentamientos Rurales en Colombia a partir de la Inclusión y el Posacuerdo.

Caso de estudio: AETCR Antonio Nariño, Icononzo-Tolima^[1]

Habitat and Rural Settlements in Colombia from Inclusion and the Post-Agreement.

Case study: AETCR Antonio Nariño, Icononzo-Tolima

Habitat e Assentamentos Rurais na Colômbia desde a Inclusão e o Pós-acordo.

Estudo de caso: AETCR Antonio Nariño, Icononzo-Tolima

Habitat et établissements ruraux en Colombie à partir de l'inclusion et de l'après-accord.

Étude de cas : AETCR Antonio Nariño, Icononzo-Tolima

▲ Fuente: Autoría propia

Recibido: 15/09/2021
Aprobado: 17/12/2021

Cómo citar este artículo:

Torres-Tovar, C. A., Pérez-Cardozo, G.S. y Equipo de Trabajo (2022). Hábitat y Asentamientos Rurales en Colombia a partir de la Inclusión y el Posacuerdo. Caso de estudio: AETCR Antonio Nariño, Icononzo-Tolima. *Bitácora Urbano Territorial*, 32(1): 85-106. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.98525>

Autores

Carlos Alberto Torres-Tovar

Universidad Nacional de Colombia
catorrest@unal.edu.co
<https://orcid.org/0000-0001-5946-1838>

Gabriela Stephanie Pérez-Cardozo

gsperezc@unal.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-2755-3647>

Equipo de Trabajo

puhvi_farbog@unal.edu.co

[1] Este documento expone los resultados de la Investigación "Hábitat y Asentamientos Rurales en Colombia: construcción de lineamientos de política pública. Caso de estudio: Espacios de Capacitación y Reincorporación-ETCR-", Proyecto HERMES 45891, en el marco de la convocatoria para la financiación de proyectos de investigación e investigación-creación de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia. Modalidad: Apoyo a la consolidación y fortalecimiento de Grupos de Investigación.

Resumen

Este texto recoge algunos resultados de la investigación con la cual espera generar insumos para la elaboración de una propuesta de lineamientos de política pública en materia de hábitat y asentamientos rurales en Colombia, a partir de la inclusión y el posacuerdo. En él se presenta un breve análisis sobre la historia reciente de los conflictos territoriales, el Acuerdo de paz con las FARC-EP y las formas en que se han venido produciendo los asentamientos rurales en el país —y, en ellos, los denominados Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -AETCR—. A modo de estudio de caso, nos detenemos en el AETCR Antonio Nariño, en Icononzo-Tolima. Con estos análisis se busca, por un lado, identificar las nuevas formas de operación, los efectos y la incidencia que los asentamientos rurales tienen en las políticas públicas y, por el otro, proponer sus lineamientos.

Palabras clave: asentamientos rurales, hábitat rural, suelo rural, ordenamiento territorial, AETCR, paz, reincorporación, FARC-EP

Autores

Carlos Alberto Torres-Tovar

Profesor Asociado de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Nacional de Colombia, Arquitecto y Magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia, Doctor en Arquitectura y Ciudad de la Universidad de Valladolid y Doctor en Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela. Investigador Senior (IS) por MinCiencias. Líder del grupo de investigación “Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad”. Editor revista Bitácora Urbano-Territorial.

Gabriela Stephanie Pérez-Cardozo

Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia. Estudios de maestría en Historia y Memoria de la UNLP. Miembro del grupo de Investigación “Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad”.

Equipo de Trabajo

Grupo de Investigación “Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad” de la Universidad Nacional de Colombia: Arq. Jorge Enrique Lozano Peña; Abog. Mg. Hábitat Gloria Esperanza Narváez Tafur; Abog. Jennifer Martínez López; Arq. Oscar Uribe Parra; Lic. C. Soc. Mg. Hábitat Diego Mauricio Bejarano García; Soc. Daniel Ribero Balaguera; Geog. Edson Ezneider Poveda Moreno.

Abstract

This text collects some of the results of the investigation with which it hopes to generate inputs for the elaboration of a proposal of guidelines of public policy in the matter of habitat and rural settlements in Colombia, from the inclusion and the post-agreement. It presents a brief analysis of the recent history of territorial conflicts, the Peace Agreement with the FARC-EP and the ways in which rural settlements have been taking place in the country —and, in them, the so-called Ancient Spaces of Territorial Training and Reincorporation -AETCR—. As a case study, we take the AETCR Antonio Nariño, in Icononzo-Tolima. These analyzes seek, on the one hand, to identify the new forms of operation, the effects and the impact that rural settlements have on public policies and, on the other, to propose their guidelines.

Keywords: rural settlements, rural habitat, rural land, land use planning, AETCR, peace, reincorporation, FARC-EP

Résumé

Ce texte recueille quelques résultats de l'enquête avec laquelle il espère générer des apports pour l'élaboration d'une proposition de lignes directrices de politique publique en matière d'habitat et d'établissements ruraux en Colombie, à partir de l'inclusion et du post-accord. Il présente une brève analyse de l'histoire récente des conflits territoriaux, de l'Accord de paix avec les FARC-EP et de la manière dont les établissements ruraux ont eu lieu dans le pays —et, en eux, les Anciens Espaces Territoriaux de Formation et de Réinsertion -AETCR—. À titre d'étude de cas, nous nous arrêtons à l'AETCR Antonio Nariño, à Icononzo-Tolima. Ces analyses visent, d'une part, à identifier les nouvelles formes de fonctionnement, les effets et l'impact que les établissements ruraux ont sur les politiques publiques et, d'autre part, à proposer leurs orientations.

Mots-clés : établissements ruraux, habitat rural, territoire rural, aménagement du territoire, AETCR, paix, réincorporation, FARC-EP

Resumo

Este texto coleta alguns resultados da investigação com a qual se espera gerar subsídios para a elaboração de uma proposta de diretrizes de política pública em matéria de habitat e assentamentos rurais na Colômbia, a partir da inclusão e do pós-acordo. Apresenta uma breve análise da história recente dos conflitos territoriais, do Acordo de Paz com as FARC-EP e das formas como os assentamentos rurais vêm ocorrendo no país —e, neles, os chamados Espaços Antigos de Treinamento Territorial e Reincorporação-AETCR—. Como estudo de caso, paramos no AETCR Antonio Nariño, em Icononzo-Tolima. Essas análises buscam, por um lado, identificar as novas formas de atuação, os efeitos e os impactos que os assentamentos rurais têm nas políticas públicas e, por outro lado, propor suas diretrizes.

Palavras-chave: assentamentos rurais, habitat rural, terras rurais, ordenamento do território, AETCR, paz, reincorporação, FARC-EP

The logo features a stylized white graphic element resembling a lowercase 'i' or 'l' on the left, followed by the number '32' and '(1)' in a bold, sans-serif font, all set against a dark grey background.

Hábitat y Asentamientos Rurales en
Colombia a partir de la Inclusión y el
Posacuerdo.

Caso de estudio: AETCR Antonio Nariño,
Icononzo-Tolima

Introducción

Colombia es un país que históricamente ha tenido problemas permanentes, asociados a la propiedad y el uso del suelo rural. Estos hacen parte de la historia y trayectoria del conflicto social y armado y, a su vez, del problema agrario presente hasta nuestros días. Entre estos problemas están la forma como se localizan y asientan en el territorio las poblaciones rurales —indígenas, afrodescendientes, mestizos, raizales, colonos y campesinos— y las nuevas dinámicas generadas por los excombatientes de las FARC-EP a partir de la firma del Acuerdo de Paz.

A pesar de ser un país mayoritariamente rural en población, hasta el final de la década de los 60 (DANE, 1964) Colombia no había logrado construir una política pública o una práctica de asentamientos rurales que permitiera un adecuado uso del suelo, ni que otorgara acceso a bienes y servicios —infraestructuras mínimas que garantizan y mejoran la calidad de vida— que se articularan a la producción. Esa situación se mantiene hasta nuestros días.

Con la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP, en 2016, se constituyeron áreas especiales en suelo rural para que los excombatientes se agruparan y reincorporaran a la dinámica social y política del país. Inicialmente, se establecieron a lo largo del país Puntos de Preagrupamiento Temporal -PPT- (Decreto 1647, 2016). En octubre de 2021 se configuraron 22 antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -AETCR- en toda la geografía nacional, y más de 73 Nuevas Áreas de Reincorporación -NAR-. Del total de 12,920 excombatientes, 2,457 aún permanecen en los AETCR (ANR, octubre 2021), junto a sus nuevos núcleos familiares y otros pobladores que se han localizado en esos espacios, consolidando asentamientos rurales que no tienen una definición precisa y que seguramente van a mantener y consolidar en el tiempo, todo lo cual genera nuevas dinámicas y conflictos en el suelo rural.

En este contexto, la investigación “Hábitat y Asentamientos Rurales en Colombia: construcción de Lineamientos de política pública. Caso de estudio: Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR-”, realizó un diagnóstico integral sobre la manera como se han venido produciendo los asentamientos rurales en Colombia y en ellos los denominados Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -AETCR-, fruto del proceso de implementación del Acuerdo Final.

Con base en diferentes iniciativas propuestas desde los AETCR, en materia de suelo rural y hábitat, se construyó una propuesta de lineamientos de política pública para el desarrollo y ordenamiento de asentamientos rurales en Colombia. Actualmente, este tipo de políticas no existen, ni se pueden equiparar a los denominados centros poblados^[1]. Tampoco se trata simplemente de ordenar una clasificación o una categoría de suelo rural existente en el ámbito normativo (expansión, rural, de protección o suburbano).

[1] Considerados fundamentalmente urbanos y a los cuales se les brinda ese tratamiento. Son establecidos por el Artículo 14 de la Ley 388 de 1997 y reglamentados en el Decreto 3600 de 2007.

... la reincorporación se ha dado en la medida en que los excombatientes se han encontrado directamente con todas las dificultades que tienen las comunidades rurales para la producción de dinámicas comunitarias y económicas necesarias para la construcción de un hábitat propicio para la vida y el desarrollo de una propuesta política alternativa.

A partir del análisis de estas nuevas formas de poblamiento y ocupación rural, urge pensar en cómo debe Colombia organizar los asentamientos rurales, no solo para la población de excombatientes de las FARC-EP, sino para la población rural en general, con sus múltiples especificidades. Es necesaria una caracterización histórica y un reconocimiento de las prácticas presentes de ocupación de suelo rural.

Conflictos Territoriales y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP

Este aparte señala de manera sucinta algunos conflictos territoriales en el escenario de la ruralidad colombiana, así como los elementos centrales del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, relacionados con el hábitat y los asentamientos rurales.

Algunos conflictos territoriales en el escenario de la ruralidad

Los conflictos territoriales presentes en el escenario rural son múltiples. Aquí, simplemente, señalaremos algunos de ellos que permitan entender las disputas y las apuestas que lo determinan. Vale la pena, para entender la complejidad del tema, aclarar que no se trata solo de problemas derivados del conflicto armado. Hay, también, disputas de tierras por parte de los pueblos originarios, ya que la asignación de tierras a través de resguardos^[2] ha sido insuficiente para garantizar las condiciones de vida de la población indígena colombiana; esto conlleva, además, dinámicas de tomas de tierras desde los procesos organizativos.

Lo mismo sucede con la población afrodescendiente que, a partir de la Constitución del 91, adquiere un reconocimiento^[3] que incluye a sus territorios ancestrales. Sin embargo, estos presentan problemas análogos a los de los territorios de los resguardos indígenas; permanentemente hay disputas con los grandes hacendados, terratenientes y paramilitares que buscan perpetuar su permanencia en estos territorios. Estos territorios étnicos, o Territorios Colectivos de Comunidades Negras, están localizados fundamentalmente en el andén del Pacífico.

[2] No son los escenarios vinculados a los resguardos de la época colonial, sino los que se plantean en los años 60 en el Gobierno de Lleras Camargo.

[3] En la Constitución Política de Colombia (1991) se dio inicio a un amplio desarrollo normativo en favor del reconocimiento de la población afrodescendiente. Se destacaron, entre otros, los siguientes derechos: consulta previa, propiedad colectiva de las tierras ancestrales, etnoeducación, acceso a la política y cupos especiales en las universidades públicas.

A ello se suman los procesos de expoliación de tierras, que no han dado solución a las víctimas y reclamantes del conflicto, como tampoco han garantizado la restitución de tierras. Los avances son mínimos: los procesos de restitución atienden casos de personas que han podido demostrar títulos de propiedad de sus predios, pero no concluyen con la asignación de nuevas tierras que permitan un proceso mucho más claro de reparación, tanto individual como colectiva.

La llamada locomotora minero-energética, impulsada desde el gobierno de Santos (2010-2018), no para, y sigue planteando que este país es una gran mina a cielo abierto, susceptible de explotación indiscriminada e indefinida, que sigue transfiriendo la riqueza nacional sin ningún tipo de prerrogativas, fundamentalmente al servicio de los intereses transnacionales. En ese sentido, esos títulos mineros pasan por encima de los parques nacionales, de las áreas de protección, de asentamientos rurales, de asentamientos urbanos, de cursos de agua, entre otros, y agravan los conflictos territoriales. A ello se suman los problemas de la pequeña minería y la minería artesanal que existen históricamente y que, de alguna manera, contribuyen en la sobrevivencia de muchas familias en la ruralidad, pero que también generan enormes problemas vinculados con el deterioro ambiental. Aparece, a su vez, el tema de la producción agroalimentaria y transgénica, que ocupa grandes extensiones territoriales. Además, genera problemas vinculados al impacto de los monocultivos y la implementación de una agroindustria intensiva mediante el uso de agroquímicos y pesticidas.

Por otro lado, están los problemas relacionados con el desconocimiento y puesta en práctica de los acuerdos para la sustitución del cultivo de la hoja de coca, que se articulan al reinicio de las fumigaciones aéreas y las nuevas disputas territoriales por parte de actores armados que vienen generando nuevos conflictos territoriales. Están también presentes los conflictos por el uso y apropiación del agua, por ejemplo, para el desarrollo de la explotación minera mediante el fracking; esto ha causado, desde hace varios años, tragedias ambientales que profundizan cada día los daños en el territorio.

A esto se suman los daños causados por las inadecuadas prácticas de ordenamiento territorial, así como los problemas derivados del mal manejo del riesgo y vulnerabilidad, debido a la forma como históricamente la población se ha localizado cerca de los cursos de agua o en pronunciadas pendientes, donde los deficientes manejos ambientales y los procesos

de deforestación generan múltiples daños. El territorio rural se ha venido convirtiendo, a su vez, en un escenario para la especulación inmobiliaria, a partir de la ocupación del suelo productivo para el desarrollo de dinámicas fundamentalmente vinculadas a la producción industrial, la denominada industria de la construcción o la denominada 'segunda residencia'.

Aquí no podemos obviar que la suscripción del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP no significó la finalización del conflicto social y armado interno, pues este continúa como consecuencia de un proceso de reestructuración y reacomodo entre los actores armados y las dinámicas de ocupación territorial, que pugnan por la apropiación y explotación de los recursos, particularmente en las áreas que abandonaron las FARC-EP.

El Acuerdo de Paz con las FARC-EP en el 2016

El Acuerdo Final de Paz, firmado entre el estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, es producto de seis años de acercamientos y negociaciones, y en él participaron las víctimas del conflicto armado. El Acuerdo, más allá de buscar reintegrar a la vida civil a los excombatientes, plantea una reforma social y busca garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Sin embargo, después de cinco años, se presentan múltiples incumplimientos en lo acordado, a lo que se suman las graves consecuencias que producen los conflictos territoriales que afectan el proceso de reincorporación de excombatientes de las FARC-EP; entre otras, hasta noviembre de 2021, 299 excombatientes han sido asesinados y 44 lo han sido en el 2021 (Indepaz, 2021).

A ello hay que agregarle lo que sucede con los líderes sociales: desde 2016 hasta noviembre de 2021, 1,270 han sido asesinados. Estas cifras nos muestran cómo volvemos a un escenario pos-acuerdo en donde se propende por desmovilizar, desarticular y reducir a su mínima expresión al oponente y, por lo tanto, por no reconocerle aquellos elementos que se plantearon en la negociación. Además, el estallido social a nivel nacional, que se inició el 28 de abril de 2021 y que aún no termina, no hace sino confirmar lo problemático del asunto.

Así, el Acuerdo contiene cinco puntos temáticos que buscan aportar a la solución de los problemas históricos que han generado la violencia. El primero de

estos puntos busca poner fin a la disputa por la tierra y promover el desarrollo de los territorios y regiones golpeadas por el conflicto armado. El segundo punto, sobre participación política, le otorga a las antiguas FARC la posibilidad de desempeñarse políticamente en cargos y de tener garantías para que esto se dé en un ambiente seguro y respetuoso de las diferencias ideológicas. El tercer punto hace énfasis en la solución al conflicto armado y establece una hoja de ruta para el final de las hostilidades. El cuarto punto aborda la solución a las economías ilícitas, puntualmente, a los cultivos de uso ilícito, estableciendo como solución la sustitución voluntaria, acompañada y subsidiada. En el quinto punto se plantean las formas de reparación de las víctimas del conflicto armado y el tipo de justicia a emplearse; en este caso, se trata de una justicia basada en la verdad, la justicia transicional, la reparación y las garantías de no repetición. También, el último punto contiene los mecanismos de implementación, verificación y refrendación del Acuerdo.

El punto uno del Acuerdo Final de Paz es el que tiene mayor relevancia para este estudio, por eso se revisaron sus planteamientos y el nivel de cumplimiento transcurridos cinco años desde la firma. El objetivo principal de este punto es la

transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La Reforma Rural Integral -RRI- debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía. (Acuerdo Final, 2016, p. 7)

El punto de la RRI busca reducir a la mitad la población pobre, en un periodo de 10 años, a través de la activación de la economía basada en la agricultura campesina. Para alcanzar este propósito, la RRI tiene ocho pilares temáticos que determinan la política pública (Contraloría General de la República, 2019):

1. Planes nacionales sectoriales y de acción para la transformación regional
2. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
3. Infraestructura y adecuación de tierras
4. Desarrollo social: salud
5. Desarrollo social: educación rural
6. Desarrollo social: vivienda y agua potable

7. Producción agropecuaria y economía solidaria cooperativa
8. Garantía progresiva del derecho a la alimentación

De acuerdo con el último informe (agosto de 2021) sobre la implementación del Acuerdo de Paz, la Contraloría General de la República identifica los siguientes elementos referentes al punto 1:

- Se reglamentó el Subsidio Integral de Acceso a Tierras, pero no se ha implementado.
- Solo hasta 2020 se inició la implementación del Catastro Multipropósito, con un 15.4% de avance al 31 de marzo del presente año. Adicionalmente, la Contraloría encuentra que hay un riesgo de desfinanciamiento de este y por tanto, la meta definida en el Plan Marco de Implementación que estableció el 100% de los municipios con catastro rural multipropósito actualizado. También el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, tenía como meta tener el 60% del área del país formada y actualizada.
- El Fondo de Tierras, principal instrumento para abordar esta política, no cuenta con recursos monetarios para la compra o subsidio de tierras. Así mismo, la línea especial de crédito presenta escasos resultados. Lo que, aunado a la no adopción e implementación del Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural y la no creación de la jurisdicción agraria, no permite tener las mejores perspectivas en este pilar y en la resolución pacífica de los conflictos sobre la tierra.
- La creación de la jurisdicción agraria es uno de los puntos de grave incumplimiento. Debería estar en operación hace 3 años y las dos veces que se ha presentado el respectivo proyecto de ley se ha archivado.
- En cuanto a infraestructura vial, se evidencia bajo avance respecto a la elaboración del inventario de la red vial terciaria establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y en relación con la ejecución física asociada al mantenimiento y reparación de las vías terciarias, a pesar de los recursos aprobados a través del SGR en el marco del OCAD Paz (Contraloría General de la República, 2021a).

Como se observa, la implementación de las iniciativas planteadas en la RRI, que tienen que ver con el desarrollo en el campo, son las de menor avance. Iniciativas como la Jurisdicción Agraria, el Fondo de Tierras y el Subsidio Integral de Acceso a Tierras o no se han implementado o apenas se han reglamentado.

Solo el Catastro Multipropósito tiene un avance; sin embargo, es de solo el 15%, frente a un 60% que se esperaba alcanzar en el gobierno de Iván Duque.

En cuanto a los temas que tienen que ver con hábitat, se reconocen algunos avances en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- en lo relacionado con la implementación de obras de infraestructura para los municipios priorizados en estos planes. En materia de vivienda, según el octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2021):

Aunque el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT- expidió el Decreto 1341 de 2020 y la resolución reglamentaria 0536 de 2020 para la reformulación de la Política Pública de Vivienda Social Rural, dicha reformulación implicó un retraso significativo en el cumplimiento del plan nacional que se había aprobado en 2017. (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2021)

Para 2021 el MVCT impulsó la expedición de la ley 2079 de 2021 “Proyectos de vivienda y usos complementarios en el proceso de reincorporación” y la Resolución 410 de 2021 “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural- PNVISR en el marco de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural”, que pretenden desenredar el acceso a la Vivienda de Interés Social Rural -VISR- de los excombatientes de las FARC-EP presentes en los AETCR.

De igual modo, otros elementos que tienen que ver con el desarrollo social en la implementación de los PDET han tenido algunos avances en obras de infraestructura, salud, educación y agua potable. El gobierno del presidente Duque creó el instrumento Hoja de Ruta Única^[4] -HRU- con el fin de articular todos los instrumentos de planeación para la ejecución de los PDET en un horizonte de 15 años. Para el 2021 se han aprobado las HRU de Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba, de las 16 que se acordaron previamente. Sin embargo, estas no contemplan instancias de participación comunitaria, lo cual va en contra de los principios del Acuerdo.

[4] Ver <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/>

Formas de Organización Territorial de los Asentamientos Rurales en Colombia

Colombia pasó de ser un país eminentemente mayoritario en términos de población rural, a tener una condición minoritaria. Pasamos de tener 6'009,699 habitantes rurales en 1938 (69% de la población total) a 11'603,958 en 2018, equivalentes al 23% de la población total (DANE, 2020). Sin embargo, el desarrollo rural no ha avanzado en estos 80 años; por el contrario, los problemas asociados a la tierra se han agudizado. Los nuevos asentamientos se producen en las mismas áreas que históricamente ha tenido la población rural, generando una mayor ocupación y densificación de las áreas previamente ocupadas.

El Censo del 2018 (DANE, 2020) reconoció que los colombianos que viven en centros poblados rurales representan el 7.1% de la población total (3'426,000) y el 15.8% se localiza en el suelo rural de modo disperso (7'624,000). En ese sentido, en los 7,000 centros poblados rurales se localizan 2'942,000 hogares. Si contrastamos el número de centros poblados con el número total de municipios con el que cuenta Colombia (1,122), podemos inferir que en promedio cada uno cuenta con más de seis centros poblados, sin que estén reglamentados y ordenados de manera adecuada en el territorio.

Si a esto sumamos el hecho de que este país, en términos de su configuración territorial, sigue siendo mayoritariamente rural, lo que se pone en evidencia es que solamente 73 municipios hacen planes de ordenamiento territorial, es decir, que tienen más de 100,000 habitantes; que 200 municipios cuentan con una población entre 30,000 y 100,000 habitantes, y que 830 municipios cuentan con menos de 30,000 habitantes en su territorio^[5]. Así, son 117 los escenarios territoriales entre ciudades y aglomeraciones que suman más de 100,000 habitantes. Este dato indicaría que en promedio existen entre seis o siete centros poblados en cada municipio.

Sin embargo, lo que se comprueba es un ejercicio de fragmentación del suelo rural en el que esos pequeños asentamientos corresponden a fincas donde habitaban familias extendidas que luego fueron subdivididas y que, nuevamente, son fraccionadas en las



Mapa 1. Centros poblados rurales en 2018

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo 2018 (DANE) (2021).

terceras y cuartas generaciones. Hoy se viven, entonces, procesos de localización no planificada de viviendas rurales, que son las que generan la proliferación de centros poblados dispersos.

Es decir, seguimos desconociendo la forma como está organizado el territorio nacional en términos de asentamientos rurales, localización de la población y dinamización de la producción. Adicionalmente, se presenta una alta concentración de la población rural en la cordillera de los Andes y en el andén del Atlántico.

Formas de Organización Territorial de los Asentamientos Rurales en Colombia

Si a lo anterior le sumamos la complejidad de los problemas de la tenencia de la tierra, lo que encontramos son enormes dificultades en las formas de organización territorial de los asentamientos rurales en Colombia; podemos afirmar, entonces, que no han existido políticas claras de asentamientos rurales.

Las políticas que se plantean en las reformas rurales y los distintos elementos que incorporan han busca-

[5] Ver: <http://ie.u.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-88-de-los-municipios-de-colombia-tienen-el-pot-desactualizado-ministerio-de-vivienda-ciudad-y-territorio>

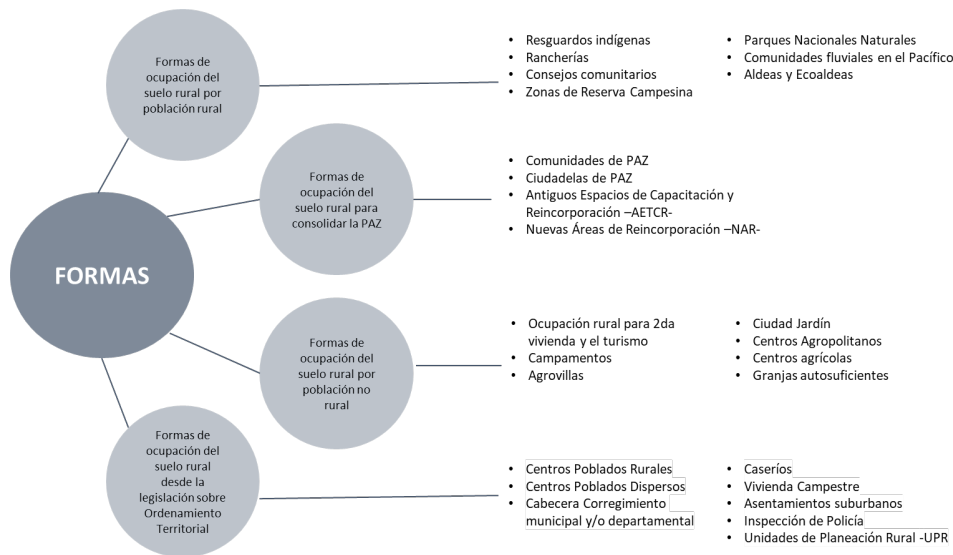


Figura 1. Formas de configuración de los asentamientos humanos rurales en Colombia

Fuente: Elaboración propia (2021).

do, de manera fundamental, la distribución de la tierra para la producción, pero no propuestas claras que articulen lo que significa la vida en la ruralidad. En ese sentido, existen múltiples propuestas que se han venido desarrollando de una u otra manera, como lo son las zonas de reserva campesina, los territorios colectivos de las comunidades negras, los resguardos indígenas, las ecoaldeas, las ciudadelas de paz, entre otras.

La investigación para tratar de entender las formas en que se han venido configurando los asentamientos humanos rurales en Colombia ordena lo hasta ahora desarrollado en cuatro formas prioritarias. La primera corresponde a las formas de ocupación del suelo rural por la población rural, es decir, allí situamos los resguardos indígenas, rancherías, consejos comunitarios, zonas de reserva campesina, parques nacionales naturales, comunidades fluviales en el Pacífico, aldeas y eco aldeas. Una segunda forma de ocupación rural se refiere a aquellos escenarios para la consolidación de la paz. Aparecen las comunidades de paz, las ciudadelas de paz, los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación -AETCR- y los nuevos asentamientos de reincorporación -NAR-.

La tercera forma corresponde a las formas de ocupación del suelo rural por parte la población no rural, ocupación para una segunda vivienda, campamentos, agrovillas, Ciudad Jardín, centros agrícolas y granjas autosuficientes. La última forma que se identificó tiene que ver con las formas de ocupación del suelo rural a partir de la denominación de las normativas relacionadas con el ordenamiento territorial, y es desde allí que se reconocen los centros poblados rurales, centros poblados dispersos, cabeceras corregimenta-

les, caseríos, viviendas campestres, asentamientos urbanos e inspecciones de policía. En municipios como Bogotá o Medellín, se incorpora la figura de Unidades de Planeación Rural -UPR-.

Esta categorización nos permitió elaborar una serie de fichas con cerca de 60 variables para entender elementos, comunes y diferentes, presentes en los diferentes asentamientos rurales. El ejercicio arrojó elementos que contribuyen al establecimiento de lineamientos de política pública. Además, el análisis morfológico permitió clasificar cada asentamiento para atender a esas dinámicas sociales, económicas y culturales. Encontramos que los sitios varían en términos de las escalas, debido a las condiciones de cada uno de ellos y a los distintos escenarios de consolidación y configuración, dependiendo de su ubicación.

Para el caso de los antiguos ETCR, realizamos 24 fichas donde reconocemos estos espacios como un avance en términos de la construcción de apuestas por el ordenamiento rural, a partir de los asentamientos que se construyen en estos lugares. Por ello consideramos que es necesario formular nuevos modelos de ordenamiento territorial que involucren las pequeñas escalas en las que se desarrollan las problemáticas de los asentamientos rurales.

Si bien morfológicamente se hallaron diversas formas y soluciones para el habitar, sobresale la ausencia de planeación y/o modelos de desarrollo con enfoque territorial que apalanquen y organicen la relación de las formas de producción, y/o proyectos productivos, con el crecimiento de estos asentamientos rurales^[6].

[6] Un ejemplo de interés corresponde a la apuesta de los excombatientes de

El Caso del AETCR Antonio Nariño: Icononzo-Tolima

Tras la dejación de las armas, los excombatientes se trasladaron a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y, después de que estas zonas fueron terminadas, el 15 de agosto del 2017, se dio inicio a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Estos AETCR eran administrados por la ARN y su finalización se produjo en agosto de 2019. Estos espacios tenían la función de facilitar la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP a la vida civil; garantizar las condiciones de acceso a tierras y avanzar en proyectos productivos, acceso a la solución de viviendas y provisión de bienes y servicios, en condiciones que se articulan con autoridades locales y el Gobierno Nacional. Desde agosto de 2019 se constituyeron los antiguos ETCR -AETCR- que son los espacios de transición a los nuevos asentamientos rurales de los excombatientes de las FARC-EP.

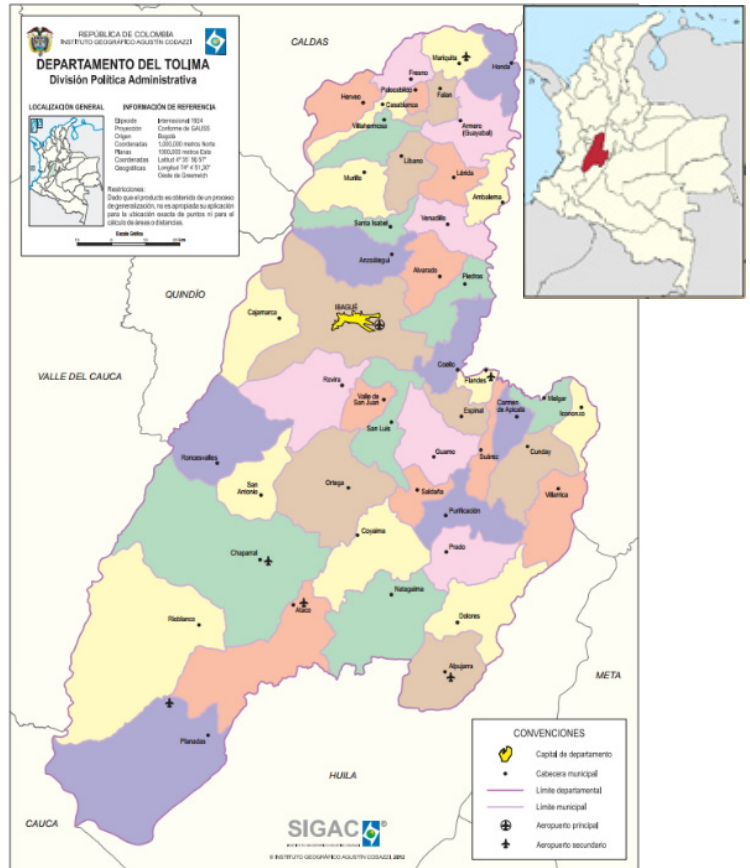
Evolución de la Ocupación Territorial

El actual AETCR Antonio Nariño se constituyó en 2016 como una de las Zonas Transitorias de Normalización y Reincorporación previstas para la dejación de armas dentro del Acuerdo Final de Paz. El predio en donde se localiza el AETCR está localizado en la vereda La Fila, del municipio de Icononzo, ubicado al oriente del departamento del Tolima y hace parte de la región del Sumapaz.

En 2007, en la zona donde se ubica actualmente el AETCR, apenas se registraban unas pocas construcciones dispersas a lo largo de las vías veredales. No fue sino hasta el 2015 cuando se comenzó un proceso de densificación que se aceleró con la construcción de la ZVTN Antonio Nariño (UNAL, 2021).

El gráfico con la evolución de la ocupación del AETCR da cuenta del permanente proceso de ocupación y consolidación. Las imágenes siguientes presentan el contraste entre la primera forma de ocupación con ZVTN y el actual estado del AETCR.

las FARC-EP que se localizaban en San José de León, en el municipio de Mutatá (Antioquia). Allí, con la compra de ese predio establecieron una forma diferente de construcción y asociación vinculada con la ruralidad, no esperaron a la materialización de los beneficios de los acuerdos con el Gobierno Nacional, sino que construyeron su propia alternativa.



Mapa 2. Municipio de Icononzo - Tolima
Fuente: IGAC (2012).

Aspectos Sociodemográficos

El AETCR ha tenido cambios significativos en su población debido a la incertidumbre que ha generado la inestabilidad del proceso de paz y, también, a que algunos excombatientes han cumplido con el proceso de reincorporación y han emigrado a otros lugares por diferentes razones, entre ellas, la seguridad.

En su punto más alto, es decir, el primer día, el AETCR llegó a albergar hasta 442 excombatientes, mientras que en su punto más bajo, alrededor de 110. En 2021 el AETCR cuenta con un total de 226 personas acreditadas. El 31 de junio de 2021, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización publicó que en el AETCR Antonio Nariño habitan 224 excombatientes acreditados y 153 familiares, para un total de 377 personas (ARN, 2021).

Este asentamiento cuenta con los servicios básicos de agua potable (con una planta de tratamiento), captación de fuente hídrica superficial, electro genera-

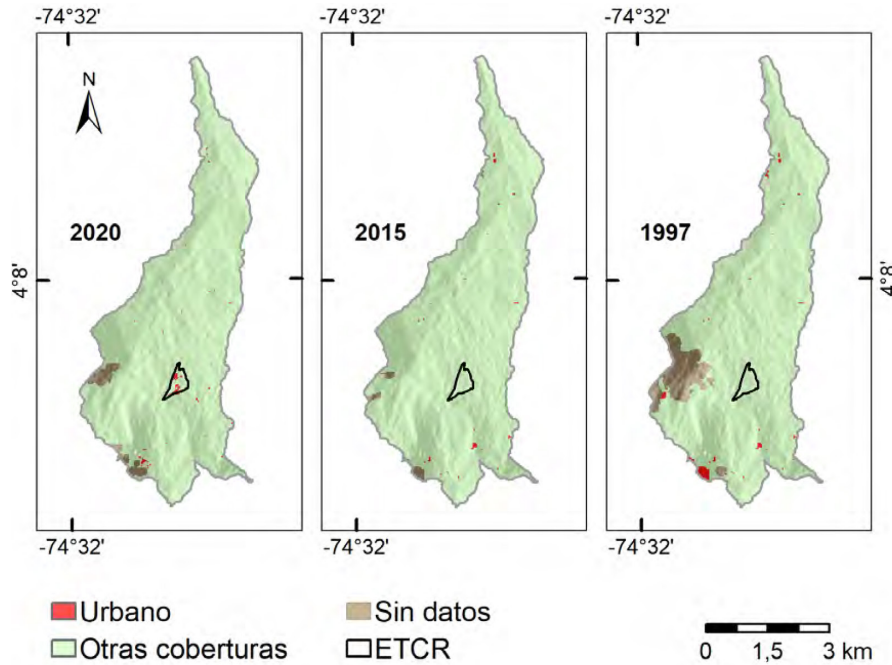
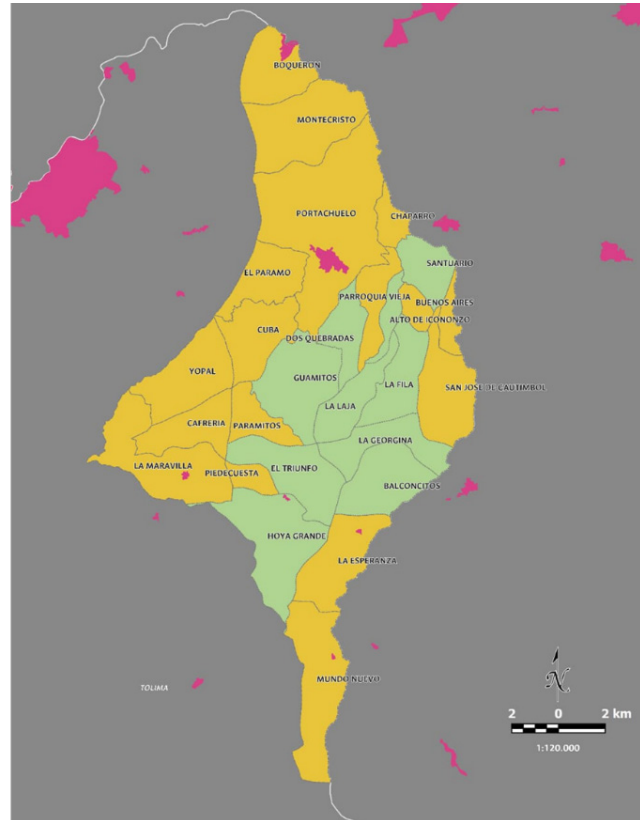


Gráfico 1. Evolución de la ocupación del AETCR
Fuente: UNAL-Min Vivienda (2021, p. 35).

<p align="center">Imagen 1. Asentamientos de la ZVTN</p>	<p align="center">Imagen 2. Localización del antiguo ETCR</p>
<p>Fuente: Pacifista (2018). UNAL-Min Vivienda (2021, p. 87).</p>	<p>Fuente: UNAL-Min Vivienda (2021, p. 34).</p>



1. LA FILA
2. BALCONCITOS
3. LA LAJA
4. LA GEORGINA
5. ALTO ICONONZO
6. DOS QUEBRADAS
7. GUAMITOS
8. HOYA GRANDE
9. SANTUARIO
10. EL TRIUNFO (PATECUNDE)

Mapa 3. Mapa de relaciones del AETCR para conformar un corregimiento municipal

Fuente: Grupo de Investigación - Trabajo de Campo (2021).

dor, manejo de excretas con seis pozos sépticos (cada uno conforma un tanque de 5000 l), suministro de gas a través de pipetas y recolección de residuos sólidos. Con corte al 31 de diciembre de 2021, el asentamiento no cuenta con acueducto, conectividad e interconexión para el suministro de energía.

Relaciones Territoriales y Productivas

En el municipio de Icononzo, además del AETCR, se encuentran localizadas dos Nuevas Áreas de Reincorporación -NAR- en dos veredas cercanas. De ahí la idea de formalizar ese vínculo con las otras veredas en donde el colectivo FARC tiene incidencia. La vía propuesta por la comunidad para formalizar ese vínculo es constituir un corregimiento municipal conformado por 10 veredas como se observa a continuación:

La propuesta también busca articular las relaciones productivas entre los excombatientes y la población presente en el territorio donde se localizan. El AETCR Antonio Nariño es uno de los 11 asentamientos que cuentan con vocación de consolidación a nivel nacional. Esto se ve reflejado en la compra directa un predio de 22 ha, en marzo de 2020, realizada por parte

de la ARN para la consolidación de este asentamiento (Procuraduría General de la Nación, 2020). Para la compra de estos terrenos (predio Panorama), el gobierno invirtió \$491'552,300 (ver Tabla 1). La adquisición de este predio se constituye en la garantía para que este asentamiento se consolide y sus apuestas productivas se vean realizadas. Sin embargo, un año después no ha habido avances significativos ni en materia de vivienda ni tampoco en la entrega y escrituración de tierras. Esto ha generado más escepticismo y contribuido en la agudización de las problemáticas presentes en el territorio.

Vías y Conectividad

En el asentamiento se evidencia la ausencia de pavimentación en la conexión entre veredas y en el interior mismo del AETCR, lo cual implica dificultades para acceder al asentamiento y conectarlo con la cabecera municipal y las diferentes veredas.

Sin embargo, en el asentamiento hay una vía principal (trocha) que conecta las viviendas actualmente construidas y sirve de eje ordenador para el emplazamiento de los espacios existentes. Esta vía también se ha hecho siguiendo los patrones de inclinación en el

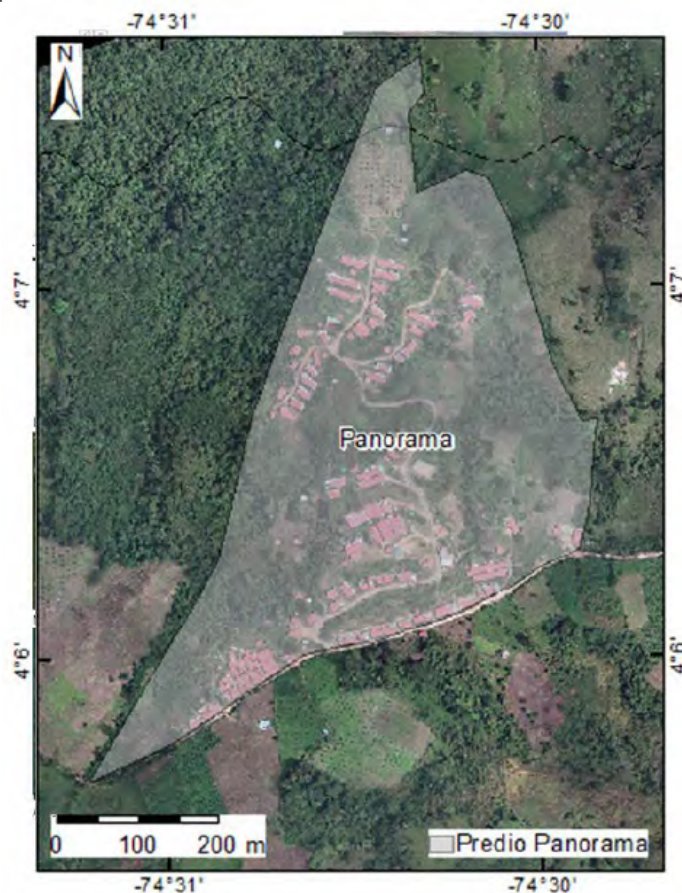


Figura: Antiguo ETCR La Fila (Municipio de Iconozo)

Predio Panorama – Descripción Jurídica
 Escritura 1549 del 26 de Octubre de 1993 Notaría de Melgar.
 Cartografía Básica Digital Integrada. República de Colombia.
 Escala 1:25.000. IGAC

Departamento:	Tolima
Municipio	Icononzo
Vereda	La Georgina y La Fila
Nombre del Predio	Finca panorama
Tipo de Predio	Rural
Código Catastral	733520002000000080191000000000
Área según catastro	22 HA + 8.543 m ²
Área según título	22 HA + 8.543 m ²

territorio, lo que genera que se dificulte el desplazamiento peatonal por estas vías y por las vías ‘secundarias’. De hecho, la primera mitad del asentamiento está ubicada en la parte alta, y se encuentra más próxima a la vía de conexión veredal, y la segunda mitad hace parte de la zona más baja del territorio; esto hace que el desplazamiento fuera del AETCR sea más difícil para quienes viven en la parte baja que para aquellos que viven en la alta.

Folio Matricula Inmobiliaria	366-25191
Fecha de Apertura del folio	05-04-1994
Documento y/o acto jurídico por el cual se da apertura el FMI	Escritura 1534 del 26-10-1993 de la Notaría de Melgar
Estado del folio	Activo
Folio Matriz	366-4212, 366-12229, 366-12231
Folios segregados	Ninguno
Nombre Propietario(s)	Agencia Nacional de Tierras - ANT 9009489538 100%
Naturaleza Jurídica	Publico
<p>Linderos: Tomados del certificado de tradición y libertad. Lindero 1: NORTE: En distancia de 616.18 ML con predio San Antonio. Lindero 2: ORIENTE: En distancia 163.99 ML con vía veredal. Lindero 3: SUR: En distancia de 682.07 mts con vía veredal y con predios de Oscar y Alba Lucia Otero en 2.209,40 m. Lindero 4: OCCIDENTE: Con quebrada en distancia de 1.007.79 m.</p> <p>Concepto: El actual propietario del inmueble es la Agencia Nacional de Tierras- ANT quien adquirió el inmueble por compraventa realizada al señor Luis Fernando Zorro Pineda, mediante Escritura Pública 643 del 06 de agosto de 2020 de la Notaría Única de Melgar, debidamente registrada en la anotación 09 del certificado de tradición.</p> <p>Limitación: El predio registra declaratoria de ronda hídrica (Decreto 1075 de 2015) sobre un área protegida de 2 HA + 8.230 m². Declaración efectuada por la Escritura Pública 643 del 06 de agosto de 2020 de la Notaría Única de Melgar, registrada en la anotación 10 del certificado de tradición</p> <p>La tradición se encuentra ajustada a derecho, es consecuencia de una cadena lógica de dominio, el predio se encuentra libre de gravámenes, embargos, medidas cautelares, títulos de falsa tradición y afectación a vivienda familiar. Por lo tanto, es un predio que desde el punto de vista jurídico se encuentra saneado. Se realizó estudio de títulos al folio de matrícula inmobiliaria No 366-25191 del 17-09-2020. Total anotaciones 10.</p>	

Observaciones técnicas: Área definida según informe de generación y análisis de información geográfica y topografía elaborada por la Agencia Nacional de Tierras, que corresponde a los linderos descritos en la escritura 1534 del 26-10-93 Notaría de Melgar.

Tabla 1. Análisis de la propiedad del Predio Panorama
 Fuente: UNAL-Min Vivienda (2021, pp. 87-89).

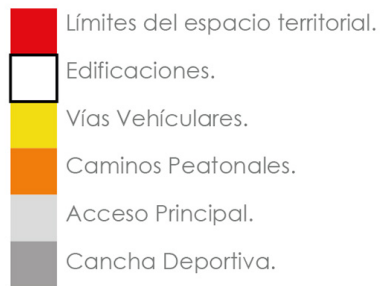
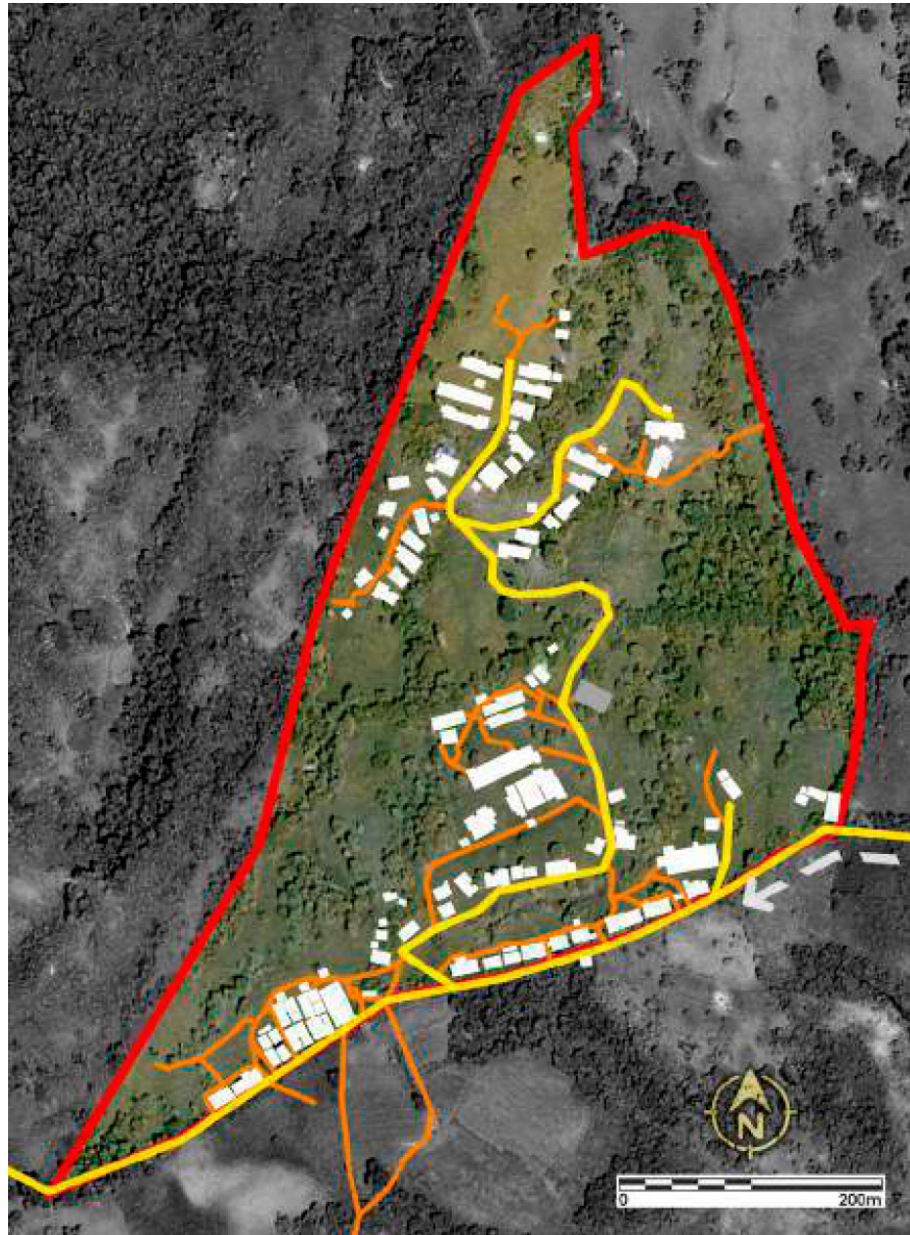


Ilustración 1. Vías y conectividad
Fuente: Ocampo (2021).



Usos y Densidades

El uso predominante del suelo en el asentamiento es de vivienda. Sin embargo, en el proceso de consolidación, algunas casas han sufrido cambios de uso y son ahora viviendas productivas en donde algunos excombatientes han emprendido negocios de comercio a escala vecinal (tiendas, papelerías y comercios similares).

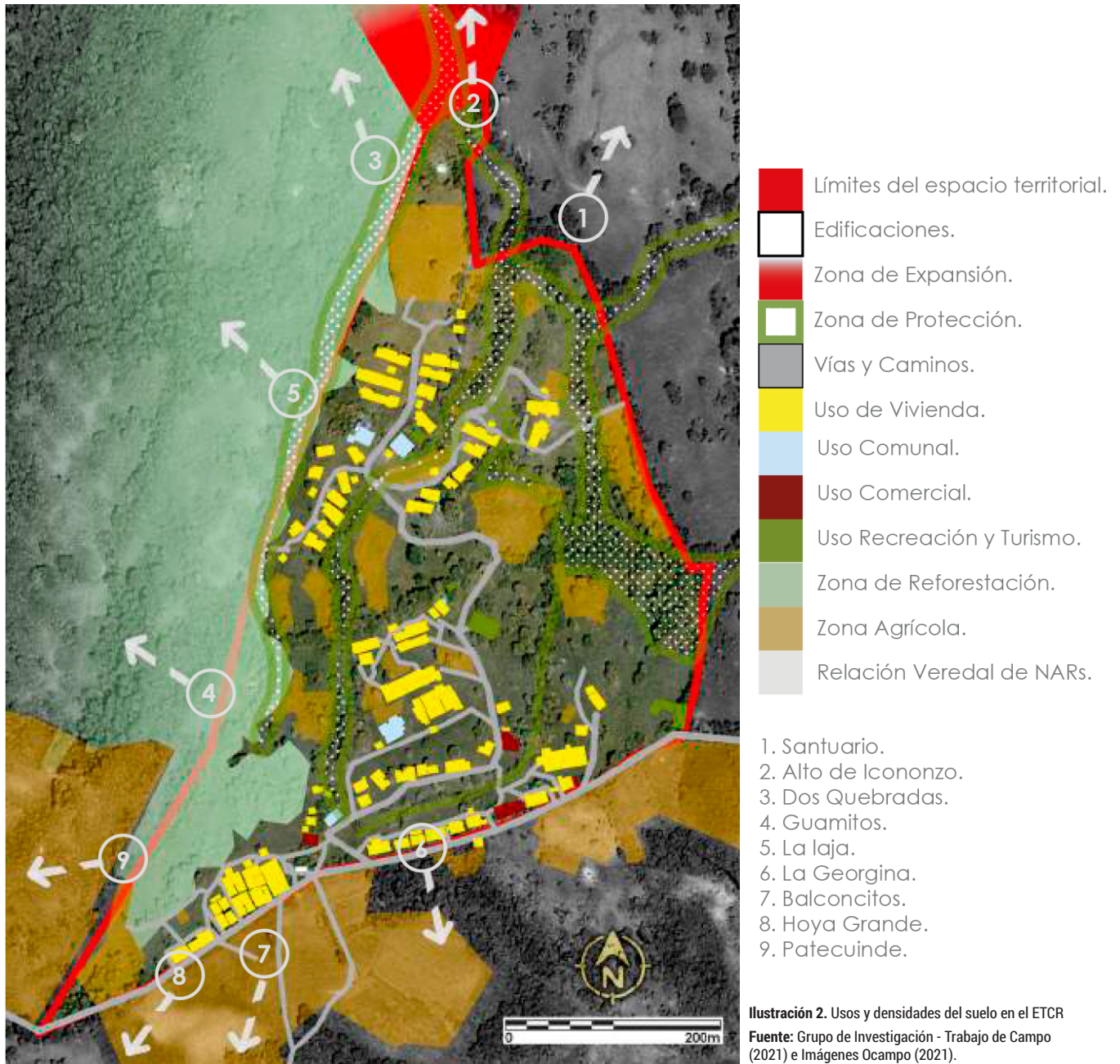
Algunos módulos han sido demolidos completamente y se han construido viviendas de dos niveles, e incluso con accesos independientes.

Además del uso de vivienda se presentan usos de equipamientos comunitarios. En total, se identificaron 12 espacios comunitarios^[7] y 89 alojamientos funcionales distribuidos de la siguiente manera.

Tipologías

En los AETCR se identifican fundamentalmente dos tipologías: las de equipamientos o servicios y las de vivienda.

[7] Entre ellos están el comedor comunitario, el aula múltiple, el parque infantil, entre otros



En los equipamientos se identificaron módulos independientes con dimensiones que pueden ir desde los 48m² hasta los 300m², compuestos por aulas o locales con porches adosados. Estas estructuras albergan varios usos y su localización normalmente se hace en lugares estratégicos con algún nivel de jerarquía, dependiendo de su uso. Dentro de los usos más comunes están edificaciones de tipo comercial, educativo, restaurantes, bibliotecas, aulas de reunión, centros de salud, iglesias o centros de oración, etc.

En cuanto a la vivienda, el lineamiento general fue construir módulos de unidades habitacionales, agrupadas con módulos exentos de servicios básicos (lavadero, inodoro, duchas). Esta tipología se replicó por casi todo el país, con algunas variaciones en el número de unidades habitacionales agrupadas, dependiendo de las variables o condicionantes externos como lo son la geografía, el clima, la densidad, entre otros.



Guardería (Icononzo)



Auditorio (Mesetas)



Restaurante (Colinas)

Imagen 3. Detalle de equipamientos en el AETCR

Fuente: Grupo de Investigación - Trabajo de Campo (2021).

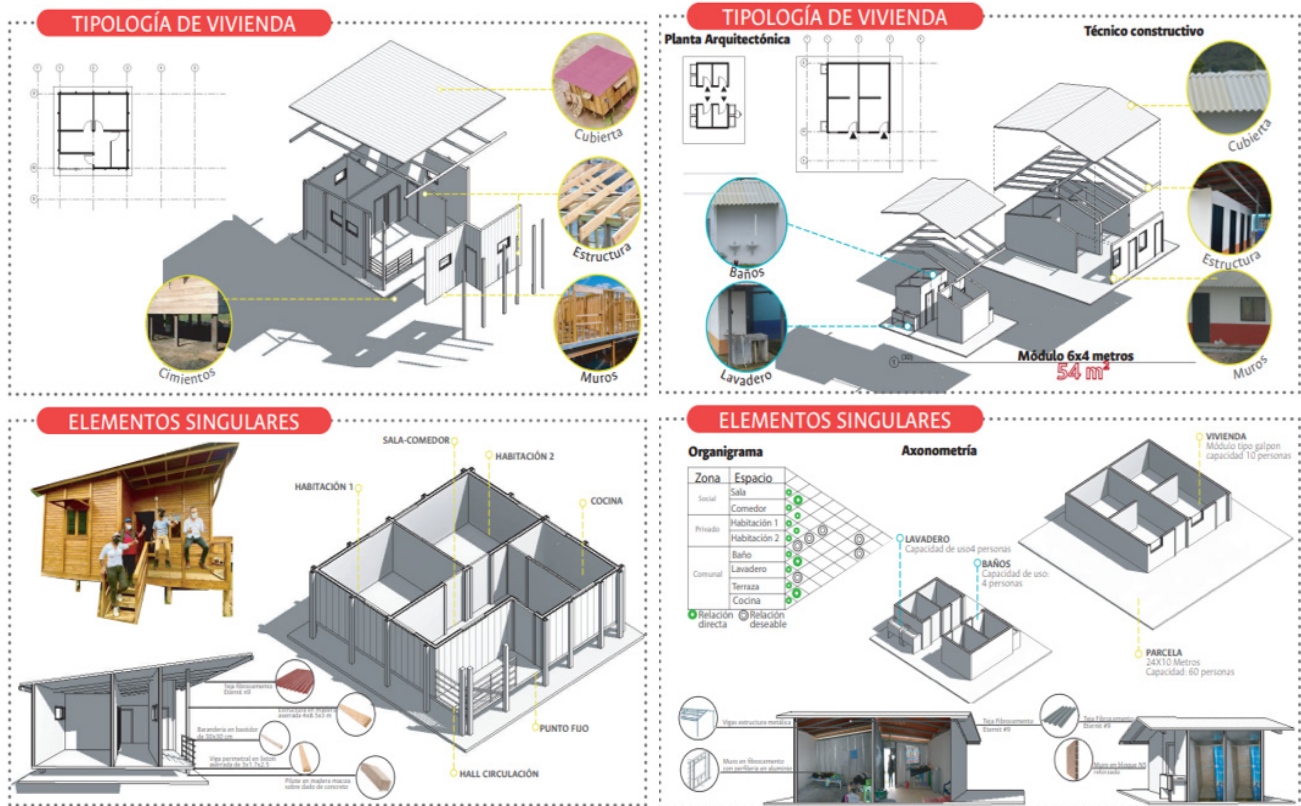


Ilustración 3. Tipología de vivienda y elementos singulares - Vivienda Exenta (Dabeiba, Antioquia) y Vivienda Adosada (Icononzo, Tolima)

Fuente: Grupo de Investigación - Fichas investigación (2021).

Es de señalar que el tránsito de lo colectivo a lo individual se observa en las transformaciones del hábitat y la vivienda en los distintos AETCR. Se pasó de relaciones jerárquicas y con un alto nivel de disciplina y trabajo colectivo a una flexibilización en los distintos ámbitos que se desarrollan en la vida de los AETCR, como se observa cinco años después de la firma del Acuerdo de Paz.

Es así como las tipologías de vivienda se pueden clasificar fundamentalmente en dos tipos, la vivienda nucleada o unifamiliar y las viviendas agrupadas o multifamiliares, siendo estas últimas la tipología más recurrente dentro de los AETCR.

En la primera categoría encontramos entonces las agrupaciones no adosadas o exentas, en donde las construcciones se hacían a partir de una y hasta máximo cuatro unidades habitacionales. Esto permitió una



Imagen 4. Unidades habitacionales AETCR Antonio Nariño

Fuente: Grupo de Investigación, Trabajo de Campo, 2020.

más rápida y evidente transformación de los módulos, que pasaron de ser solo dos o tres habitaciones individuales a viviendas completas equipadas con servicios independientes. Es por eso por lo que en esta categoría se percibe una planificación inicial más clara y con una intención del desarrollo progresivo de la vivienda.

En la segunda categoría aparecen unidades habitacionales adosadas tipo barra o bloque, con módulos de servicios sanitarios exentos, como los son los casos de la Cooperativa, Mesetas o Icononzo, entre otros. En estos casos el proceso de consolidación ha sido más complejo, ya que no hay una organización clara de los módulos que indiquen como se puede dar el desarrollo progresivo de los asentamientos en el tiempo. Sin embargo, cabe resaltar que a pesar de las dificultades en estas tipologías también se vienen desarrollando procesos de modificación y construcción, adicionando módulos o uniendo unidades habitacionales enfrentadas o adosadas.

Materiales Constructivos

Los materiales predominantes son las edificaciones en estructura metálica con perfilera rectangular, fachadas y divisiones en láminas de fibrocemento y cubiertas en tejas de fibrocemento o, en algunos casos, teja arquitectónica de zinc. En sus comienzos, cuando aún eran ZVTR, los pobladores se asentaron en 'cale-

tas' fabricadas con plásticos negros de calibre medio o poli-sombras y estructura con vigas y columnas de maderas rollizas. Debido al difícil acceso y a las condiciones de seguridad algunos AETCR, estos fueron construidos con materiales locales como lo son la madera y el adobe.

Propuesta para la Construcción de Lineamientos de Política Pública en Materia de Hábitat y Asentamientos Rurales en Colombia

Al analizar las dinámicas de asentamiento en estos nuevos territorios (AETCR y NAR) y sus distintos fenómenos de consolidación y densificación, se destaca la problemática histórica que presenta el país frente a la regulación de la ocupación del suelo rural. Persiste, en este punto, un vacío en el marco normativo y político que ordene estos asentamientos rurales desde una perspectiva territorial y que promueva la construcción de una paz estable y duradera.



Imagen 5. Detalles de materiales de construcción
Fuente: Grupo de Investigación - Trabajo de Campo (2020).

¿Por qué configurar unos Lineamientos de Política Pública?

Partimos de la hipótesis de que, en base a los diferentes desarrollos e iniciativas que vienen impulsando los AETCR y NAR, en materia de ocupación, distribución y producción en el suelo rural, se puede construir una propuesta de lineamientos de política pública para el desarrollo y ordenamiento de asentamientos rurales en Colombia. Sin embargo, son varios los asuntos que se deben atender para poder configurar los lineamientos de dicha política.

En primera instancia, se debe valorar la gran dificultad que resulta de trasladar las decisiones en materia de política pública del papel a la realidad; esta es una constante que resta credibilidad y favorece la ilegalidad e informalidad, en nuestro caso frente al acceso al suelo, la producción de hábitat y vivienda y el desarrollo de proyectos productivos. En segundo lugar, es necesario garantizar la resolución de las necesidades inmediatas, consagradas como derechos en nuestra Constitución; así como iniciar la construcción de una política pública que garantice la materialización del goce efectivo de los derechos, particularmente de las víctimas (Sentencia T-025/04).

Por ello, para los excombatientes de las FARC-EP, transitar a una nueva realidad implica un proceso de reconocimiento del statu quo que no compartían, pero que han asumido en el cumplimiento de los acuerdos pactados. Ello implica, tanto en el plano individual como en el plano colectivo, reconocer lo que significa, bajo esta realidad, ser ciudadano colombiano y transitar a la legalidad más allá de las discusiones vinculadas con la legitimidad. Por ello se hace necesario cerrar la brecha que hay entre legalidad y legitimidad; dotando de soberanía y participación ciudadana a todos los acuerdos y políticas que se realicen.

Algunos Lineamientos Posibles

El proceso de elaboración de lineamientos de política pública, para los nuevos asentamientos rurales, implica reconocer que en Colombia no hay antecedentes para su formulación que consideren las diferentes formas del hábitat rural —que incluye la vivienda, las dinámicas productivas, la infraestructura, los servicios públicos y los servicios comunitarios, entre otros—. Se necesita una política que priorice soluciones integrales de acuerdo con las características socio-culturales y los modos de vida y habitar tradicional del habitante de la ruralidad.

Se necesita que las acciones institucionales mejoren las condiciones de habitabilidad, disponibilidad, acceso físico y económico de la población campesina con soluciones habitacionales apropiadas a su hábitat, infraestructura pública y equipamientos. Estas soluciones deben ser acompañadas de técnicas acordes con los modos de vida rural que promuevan la permanencia de la población en los territorios, conservando la identidad campesina y rural. Además, hay que garantizar la accesibilidad y la movilidad como prerrogativa para el acceso a bienes y servicios, así como la distribución y comercialización de la producción agrícola y pecuaria.

Finalmente, se deben enfrentar los factores que generan pobreza y vulnerabilidad rural, y que son resultado del conflicto social y económico por la concentración de la tierra.

El Problema de los Asentamientos Rurales en Colombia

Entre los problemas de los Asentamientos rurales en Colombia encontramos los siguientes:

1. Colombia ha sido poco efectiva en la garantía del derecho constitucional a la vivienda digna (Art. 51 C.P); la situación es peor aún en las áreas rurales. Ocurre lo mismo con la obligación estatal de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (Art. 64 y 65 C.P).
2. La Corte Constitucional se ha pronunciado de forma reiterada:
 - 2.1 En la Sentencia C-644/12 afirmó que existe un “número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible”.
 - 2.2 En la Sentencia C-595/99, la Corte afirmó que “si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad”.
3. Poca articulación de las nuevas directrices de política de vivienda rural con la Reforma Rural Integral, definida en el punto 1 como parte del Acuerdo Final. La RRI busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y, de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.
4. La concentración de la tierra y el predominio del latifundio improductivo. La forma de uso y tenencia de la tierra, del agua y la restricción normativa (Decreto 1167/2018).
5. La desigualdad social se refleja en el campo, el cual ha sido cooptado por el narcotráfico, vinculando porcentajes importantes de campesinos en la siembra de cultivos ilícitos.
6. Las políticas regresivas en la sustitución de tierras.
7. La dispersión normativa y la poca articulación con instrumentos de planeación territorial nacional, local y regional y de protección ambiental.
8. La nueva política de vivienda rural para población en condición de vulnerabilidad se basa en la entrega de subsidio para construcción o mejoramiento, pero poco se articula a políticas claras de restitución de predios (Política de Hábitat y Vivienda, Ley 2079/21).
9. La lógica imperante sigue relacionada a los subsidios que, para 2021, incrementaron hasta en 60 SMMLV para vivienda nueva y 22 SMMLV para mejoramiento.

Estrategias de la Política Pública de Asentamientos Rurales en Colombia.

El análisis de la manera en que se han configurado los asentamientos humanos rurales en Colombia revela la urgencia de establecer políticas públicas que involucren las iniciativas comunitarias y valoricen los conocimientos ancestrales de las comunidades, como lo son los procesos constructivos y productivos que refuerzan el sentido de identidad y la apropiación en las comunidades. La construcción del hábitat rural también implica la articulación de un conjunto de estrategias entre las que destacan las siguientes.

En materia de regularización de la tenencia y uso de la tierra, se debe

- Formalizar la propiedad de la tierra y dar acceso de tierra a trabajadores con vocación agraria
- Reformar la tenencia de la tierra y orientar la restitución de la tierra o adjudicación de tierras baldías a familias campesinas mediante herramientas disponibles como la ley de adjudicación de tierras, restitución de tierras y la Unidad Agrícola Familiar (UAF)
- Garantizar el acceso a la tierra de las comunidades y su crecimiento y desarrollo en el tiempo
- En materia de ordenamiento territorial se requiere
- Ajustar el ordenamiento del suelo rural (Decreto 3600/2007), las determinantes del ordenamiento y estudios de áreas de amenaza y riesgo para la localización de los asentamientos humanos, las categorías de suelo rural, las categorías de protección de suelo rural y las categorías del desarrollo restringido del suelo rural

- Articular las políticas de ordenamiento social de la propiedad rural con herramientas institucionales de planeación e interés territorial, así como los PDET
- En materia socioproductiva hay que
- Promover las dinámicas socio-productivas locales que garanticen la generación de ingresos.
- En materia de hábitat y vivienda hace falta
- Transitar de la vivienda individual a la construcción del hábitat rural
- Formular nuevas políticas de asentamientos rurales que contemplen un nuevo modelo de suministro de servicios públicos, en donde se apoyen maneras de producción de energía limpia
- Priorizar la infraestructura y conectividad para el desarrollo del asentamiento rural; las políticas deben apuntar a buscar y apoyar nuevas alternativas de movilidad como los cables, el transporte fluvial, etc.

Es importante desarrollar protocolos para las alianzas entre estas pequeñas comunidades y las entidades estatales, privadas y no gubernamentales, para que los aportes y relaciones se hagan en doble vía y no se limiten a un mero asistencialismo técnico o político.

¿Qué se busca con la generación de unos lineamientos de política pública?

La generación de lineamientos de política pública de asentamientos rurales en Colombia busca diseñar e implementar planes y programas de viviendas que contribuyan a consolidar asentamientos rurales que se adapten a su entorno productivo y simultáneamente suplan las condiciones de habitabilidad para la comunidad, propendiendo por su articulación con tecnologías sostenibles para los servicios básicos y los sistemas constructivos, en aras de elevar la calidad de vida de la población y conservar su identidad campesina.

Buscan, además, proteger los modos de vida rurales asegurando su vinculación a los procesos de planificación rural, para facilitar su desarrollo en el marco de la equidad social.

Se esperaría que estos lineamientos promoviesen formas sostenibles de ocupación y construcción en el territorio rural, reduciendo los impactos ambien-

tales generados por la construcción, y articulando las unidades y los espacios productivos de acuerdo con la vocación ambiental y agropecuaria. Además, se espera que, a partir de ellos, se realicen acciones de mejoramiento del hábitat rural, bajo el principio de coordinación interinstitucional y participación ciudadana, así como el uso eficiente de materiales, agua, residuos y energía.

Configurar, entonces, unos lineamientos de política pública en materia de hábitat y asentamientos rurales, a partir de la inclusión y el posacuerdo, parte del reconocimiento de que no puede tratarse un traslado mecánico de las políticas urbanas, sus formas de operación, y los mecanismos de financiación. Esto desconocería los efectos e incidencia en la determinación de la configuración de los asentamientos rurales. Aprender de la historia y de los procesos en marcha en la ruralidad nos permite entender cómo ha sido el desarrollo de las dinámicas rurales, para colocar en contexto los fenómenos de las realidades de la ocupación, distribución y producción en el suelo rural de los AETCR y NAR. Todo esto, finalmente, permitirá acercarnos a una construcción que responda a las demandas de la realidad de la ocupación, distribución y producción en el suelo rural.

Conclusiones

El Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable despertó muchas expectativas, fundamentalmente frente al futuro de los excombatientes y la ubicación de estos en los nuevos territorios definidos por el gobierno nacional. Ahora bien, no se trataba solamente de definir un lugar, sino de generar unas condiciones para la vida digna en torno elementos necesarios que garantizaran las condiciones socioeconómicas, tales como dinámicas productivas y de comercialización; políticas, en tanto proyección de sus ideario político en términos de un proyecto viable, y habitacionales, con el fin de que la reincorporación fuera al nivel del sujeto colectivo y político en la vida nacional.

A pesar de dichas expectativas, se han presentado muchas dificultades que no han permitido materializar el proceso de paz con las pretensiones bajo las cuales fue firmado. Esto repercutió no sólo en una desilusión frente las expectativas iniciales, sino, principalmente, en dificultades para afrontar las problemáticas encontradas al momento de la imple-

mentación de los elementos proyectados para la constitución de los AETCR, empezando por la transformación de su carácter de zonas de estadía provisional en espacios establecidos de asentamientos humanos permanentes. Asimismo, hubo aprietos para la generación de las dinámicas productivas necesarias para sostener los proyectos al interior de cada AETCR y complejidades en la negociación política con el cambio de gobierno.

Sin embargo, dentro del AETCR Antonio Nariño, se ha ido desarrollando el proceso de reincorporación a la vida civil por parte de los excombatientes. Si bien no se ha cumplido con las expectativas ni las pretensiones proyectadas en un principio, la reincorporación se ha dado en la medida en que los excombatientes se han encontrado directamente con todas las dificultades que tienen las comunidades rurales para la producción de dinámicas comunitarias y económicas necesarias para la construcción de un hábitat propicio para la vida y el desarrollo de una propuesta política alternativa.

Con corte al 31 de diciembre de 2021, todavía es incierta la forma que adoptará el nuevo asentamiento rural en el AETCR Antonio Nariño y cómo se conciliarán las necesidades y aspiraciones de los excombatientes con los intereses y proyectos del gobierno nacional. Aún están en proceso estas dinámicas y, por lo tanto, sus aportes y consideraciones sobre los asentamientos rurales en Colombia están en construcción.

Referencias

- AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN (2021).** *13 Tolima AETCR La Fila* https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/ETCRs/AETCR_la_fila.aspx
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (20 DE JULIO DE 1991).** Constitución Política de Colombia. Colombia.
- CONGRESO DE COLOMBIA (18 DE JULIO DE 1997).** Ley 388 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Colombia.
- CONGRESO DE COLOMBIA (14 DE ENERO DE 2021).** Ley 2079 “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”. Colombia.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2021).** *Boletines de prensa. Comunicado de prensa No. 91.* <https://www.contraloria.gov.co/es/w/Implementaci%C3%B3n-del-acuerdo-de-paz-se-lograr%C3%ADa-en-26-a-%C3%B1os-advierte-quinto-informe-de-la-contralor%C3%ADa-sobre-recursos-del-posconflicto>
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2021A).** *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021 Énfasis Vigencia 2020.* <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/cuatrenio-2018-2022/legislatura-2021-2022/informes-y-publicaciones-1/4816-quinto-informe-de-seguimiento-politicas-posconflicto/file>
- Corte Constitucional (1999).** Sentencia del Tribunal Supremo T 025/04. Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL (2004).** Sentencia C-595/99. “Función social de la propiedad”. Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL (2012).** Sentencia C-644/12. “Autorizaciones en plan nacional de desarrollo a persona natural o jurídica para adquisición, aporte, uso o aprovechamiento de tierras baldías adjudicadas inicialmente como baldíos o adquiridas por subsidio integral- Constituyen medidas regresivas frente a las restricciones establecidas en la Ley 160 de 1994, que desconocen el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios”. Colombia.
- DANE (1964).** *XIII Censo Nacional de Población y Vivienda.*
- DANE (2020).** *XVIII censo de población y VII de vivienda.* <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/643/datafile/F8/V527>
- INDEPAZ (2021).** *Líderes sociales, defensores de DD.HH. y firmantes de acuerdo asesinados.* <http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>
- MESA DE CONVERSACIONES (2016).** *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fYAO
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (2 DE AGOSTO DE 2020).** Resolución 0536 “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural- PNVISR en el marco de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural”. Colombia.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (2 DE AGOSTO DE 2021).** Resolución 410 “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural- PNVISR en el marco de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural”. Colombia.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (19 DE OCTUBRE DE 2021).** Decreto 1341 de 2020. “Por la cual se reglamentan los artículos 2.1.10.1.1.1.1; 2.1.10.1.1.4.3; 2.1.10.1.1.4.6 y 2.1.10.1.1.5.1 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015”. Colombia.
- OCAMPO LOMBO, LUISA (2021).** *Plan de replanteamiento del Asentamiento Rural de Paz Antonio Nariño para reincorporados con énfasis de vivienda y turismo. Materialización de esperanza.* Trabajo de Fin de Carrera. Universidad Piloto de Colombia.
- PACIFICISTA. TV (2018).** <https://pacificista.tv/medio/ver/>
- PGN (2020).** *Segundo Informe al Congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz.* Procuraduría General de la Nación. Colombia. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2007).** Decreto 3600 de 2007 “Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones”. Colombia.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2018).** Decreto 1167 de 2018 “Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las zonas microfocalizadas”. Colombia.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (OCTUBRE 20).** Decreto 1647 de 2016 “Por el cual se establecen los Puntos de Preagrupamiento Temporal como Zonas de Ubicación Temporal y se dictan otras disposiciones”. Colombia.
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMPONENTE INTERNACIONAL DE VERIFICACIÓN CINEP/ PPP-CERAC (2021).** *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.* Bogotá, Colombia. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2021).** *Estudio de pre-factibilidad y factibilidad para proyectos de vivienda para cinco antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación ETCR.* Contrato No. 752 de 2020. Informe Final Antiguo ETCR LA FILA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.