

**EL DISTRITO AGRARIO, UNA FIGURA AUSENTE. ESTUDIO DE CASO, LA UNIÓN, ANTIOQUIA,
AÑOS 2004-2020**

MARÍA JOSÉ BOTERO SALAZAR
LUISA FERNANDA QUINTERO GÓMEZ

Trabajo de grado como requisito para optar por el título de
Profesional en Desarrollo Territorial

Asesor
JUAN CAMILO RENGIFO LÓPEZ



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DESARROLLO TERRITORIAL
EL CARMEN DE VIBORAL

2021

**EL DISTRITO AGRARIO, UNA FIGURA AUSENTE. ESTUDIO DE CASO, LA UNIÓN, ANTIOQUIA,
AÑOS 2004-2020¹**

**María José Botero Salazar²
Luisa Fernanda Quintero Gómez³**

RESUMEN

El artículo presenta una investigación sobre los Distritos Agrarios -DA-, y específicamente sobre su implementación en La Unión, Antioquia en 2004, año en el cual el Concejo Municipal aprobó la figura mediante acuerdo municipal. Los DA son una figura de ordenamiento territorial creada en 1998 en Marinilla, Antioquia, como respuesta a las necesidades de los campesinos productores del altiplano de San Nicolás en la Región del Oriente Antioqueño. A través de un ejercicio de revisión documental, entrevistas y base cartográfica, se analizaron los hallazgos donde se reconocen unas dinámicas agrícolas y pecuarias afectadas por la presión urbanística ejercida sobre las áreas de influencia del Distrito. Allí, se demuestra la ausencia de la implementación efectiva de los objetivos de su creación, así como las figuras jurídicas que respaldan esta delimitación de ordenamiento territorial.

PALABRAS CLAVE: Distrito Agrario, Desarrollo Rural, Desarrollo Económico Local, Ordenamiento Territorial.

ABSTRACT:

This article is the result of an investigation on the Agrarian Districts -AD-, and specifically on its implementation in La Unión, Antioquia in 2004, year in which the Municipal Council approved the figure by municipal agreement. The AD are a territorial organization figure created in 1998 in Marinilla, Antioquia, as a response to the needs of the peasant producers of the San Nicolás plateau in the Eastern Antioquia Region. Through an exercise of documentary review, interviews and a cartographic base, the findings were analyzed where agricultural and livestock dynamics are recognized affected by the urban pressure exerted on the areas of influence of the District. There, the absence of the effective implementation of the objectives of its creation is demonstrated, as well as the legal figures that support this delimitation of territorial planning.

KEY WORDS: Agrarian District, Rural Development, Local Economic Development, Territorial Planning.

¹ Trabajo de Grado como requisito para optar por el Título de Profesional en Desarrollo Territorial. Asesor: Juan Camilo Rengifo López. Email: juanc.rengifo@udea.edu.co

² Estudiante del Pregrado en Desarrollo Territorial de la Universidad de Antioquia – Seccional Oriente. Email: mariaj.botero@udea.edu.co

³ Estudiante del Pregrado en Desarrollo Territorial de la Universidad de Antioquia – Seccional Oriente. Email: luisa.quintero4@udea.edu.co

INTRODUCCIÓN

Los problemas de tenencia y uso de la tierra, pilar organizativo de las economías y sociedades rurales, no son una cuestión nueva. A través del tiempo, la tierra ha sido una fuente de poder político y de conflicto social, así como el determinante de la relación económica existente entre quienes la poseen y quienes la trabajan. En Colombia, existen problemas de desigualdad marcada en la propiedad de la tierra, su uso y sobreutilización. Históricamente, el Estado colombiano ha tratado de cerrar esta brecha en cuanto al aspecto legislativo se refiere Machado (2009) La Ley 200 de 1936 fue el primer intento de concertación con el movimiento campesino, para realizar una reforma agraria al introducir el primer concepto de función social de la tierra que, en años posteriores serviría de base para la consolidación de la figura que se estudia en el presente artículo.

Sin embargo, no sería hasta el año de 1967, cuando en el gobierno del liberal Carlos Lleras Restrepo se crea la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos -ANUC-, entidad que fue y es fundamental en la toma de decisiones en cuanto a la reglamentación del uso de la tierra y su producción, y de manera posterior en 1972, quien fuese para entonces presidente Misael Pastrana, el cual incentiva la contrarreforma Agraria en el conocido Pacto de Chicoral, que se empezó a llevar recursos específicos (en forma de crédito) para el campo colombiano. Puede afirmarse, siguiendo a García (1972 1985), que la reforma agraria en Colombia ha tenido carácter marginal: se ha tratado de una reforma dirigida a mantener el *status quo* del complejo latifundio o minifundio, con concesiones a la mediana propiedad, a través de la canalización de las presiones sobre la tierra hacia las fronteras agrarias. Además, se ha privilegiado la titulación de baldíos y afectado las tierras del interior solamente en forma ligera, cuando lo ha exigido la confrontación social.

Pero ¿Qué papel juega entonces la figura del Distrito Agrario, en la resolución efectiva de este problema y dónde y cuándo fueron creados? A partir del cambio de usos del suelo que se ha dado en el Oriente antioqueño (OA) en las últimas décadas, surge la necesidad de crear una figura de ordenamiento territorial que contribuya a la protección de los campesinos que habitan en esta subregión, ante la presión urbanística generada principalmente por habitantes del Valle de Aburrá, que en su búsqueda por alejarse de la contaminación de la ciudad, generan una alta presión sobre los municipios cercanos que hacen parte del Valle de San Nicolás. Por su cercanía con el centro del departamento, los municipios del Oriente son considerados sitios geoestratégicos que están alejados de la contaminación, no obstante, se hallan lo suficientemente cerca para desplazarse a trabajar y consumir los bienes y servicios que se ofrecen en la ciudad. A raíz de esto, se crea en 1998 la figura del Distrito Agrario para los municipios del Altiplano o Valle de San Nicolás. Esta es una figura de ordenamiento territorial que se propone hacerle frente a

las problemáticas a las que se enfrentan los campesinos de la zona. Sin embargo, a pesar de la pertinencia de dicha figura, se ha percibido que en la mayoría de los casos se han quedado en el papel y no se ha implementado efectivamente en la práctica (Suaza, 2009).

Para este estudio de caso, se reconocieron las particularidades que lograron poner en la agenda política y social esta figura, al menos desde la teoría; al contrastar sus respectivas reglamentaciones y acuerdos municipales con la realidad se estableció su ausencia y efectividad en los territorios.

MARCO CONCEPTUAL

Economías Campesinas (E.C): A partir del rastreo bibliográfico realizado se hace difícil encontrar una definición clara sobre lo que es la economía campesina, sin embargo, desde lo leído es posible decir que una economía campesina tiene características que la diferencian de economías empresariales como son los objetivos de producción, medios de producción y reproducción, diferencias en la combinación de la tecnología moderna y la tradicional, y en la calidad y cantidad de tierra empleada en dicha actividad (Cadena, 2013). Además, Según Liliana Peña, Citada por Vargas (1988), la economía campesina es llevada a cabo por pequeños productores que producen en pequeños terrenos para su subsistencia y que eventualmente, a partir de sus excedentes, contribuyen al abastecimiento de núcleos poblacionales. No es sólo una forma de producción sino una forma de organización comunitaria interdependiente en virtud de acuerdos respecto a ocupación y uso productivo de un territorio (Calderón, 2015).

Soberanía Alimentaria: La FAO (2013) define la Soberanía Alimentaria como la capacidad que tienen los pueblos y los Estados de ejercer el derecho a definir e implementar libremente sus políticas y estrategias alimentarias y nutricionales, con soberanía y con el fin de obtener la seguridad alimentaria nutricional, organizando la producción, el acceso y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de sus poblaciones, otorgando prioridad a la producción de alimentos por parte de pequeños productores y de base familiar y comunitaria, así como al consumo local de alimentos (FAO, 2013). Además, incluye el derecho que tienen las personas de consumir alimentos sanos y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos sostenibles. Por medio de un modelo de producción campesina sostenible que favorece a las comunidades y su medio ambiente, poniendo en el centro del sistema alimentario particularidades de quienes producen, distribuyen y consumen los alimentos

Desarrollo Económico Local: De acuerdo con Arias & Ibáñez (2012) y Alburquerque (2004) el desarrollo económico local es un enfoque alternativo al de las políticas asistencialistas del Estado, ya

que busca mediante la mejora de la productividad y la competitividad de los sistemas productivos locales incidir en la generación de ingresos y de empleo. Este enfoque permite tener una perspectiva diferencial según las necesidades particulares de cada territorio. *“Una cuestión crucial para impulsar el desarrollo económico local es la construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de desarrollo empresarial para microempresas y pequeñas empresas”* (Albuquerque, 2004a) y la manera de hacer esto posible es a partir de una inclusión fuerte de actores públicos y privados, tal como lo señala el mismo autor *“Si se apunta a promover el desarrollo económico local es preciso concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, construir redes territoriales, y asumir y compartir responsabilidades”* (p. 169) de esta manera el desarrollo económico local no depende únicamente de mejorar el desempeño económico sino de la generación de un capital social sólido.

DISTRITO Y ORGANIZACIÓN FLEXIBLE DE LA PRODUCCIÓN: Según Becattini (2002), los distritos son un espacio mediante el cual algunos grupos de empresas del mismo tipo de actividad económica o con actividades complementarias entre sí, se localizan en una misma área geográfica con el fin de reducir costos. Estas aglomeraciones territoriales son positivas en la medida que los beneficios económicos se manifiestan en los territorios donde están localizados. Becattini enfatiza en el valor socio cultural que hay dentro de esta figura, pues más que enfocarse en valores de producción señala que también se dan efectos sociales que valorizan el espacio como: el sentido de pertenencia, la generación de unas reglas de juego horizontales, el acceso a información simétrica y el fortalecimiento de vínculos entre actores que se sienten beneficiados por el desempeño del sector.

Así las cosas, los distritos pueden entenderse no sólo como el resultado de una división del trabajo e incremento en la especialización de los procesos productivos sino además como una figura de especialización económica caracterizada por una importante flexibilidad productiva (Becattini, 2002). En ese orden de ideas, la organización flexible hace referencia a la capacidad de adaptarse fácilmente a los cambios del entorno económico, según Velasco & Olascoaga (2005) la organización flexible de la producción pretende valerse de los factores disponibles para adaptarse a cambios inmediatos a la vez que se esfuerza por adaptarse al entorno de competitividad a largo plazo. Así mismo, desde la perspectiva del desarrollo económico local de Garofoli (1995) se resalta la importancia de la adaptabilidad de los escenarios económicos locales a las realidades que se manifiestan, al señalar los elementos como cambio e innovación *“son las condiciones para que sobreviva el sistema de pequeñas empresas. En esta situación, es necesario transformar el sistema local, lo que requiere la habilidad de entender la posición relativa del sistema local.”* (pág.118) desde esta perspectiva las formas de

organización flexible son un elemento clave porque tienen en cuenta los contextos territoriales, como lo Señala Albuquerque (2004b):

“ La política económica dirigida a la transformación productiva (en el nivel microeconómico) requiere un planteamiento descentralizado o territorializado, a fin de adecuarse a las circunstancias concretas de cada ámbito territorial. (...) la deslocalización y segmentación de diferentes fases de la actividad productiva, así como la subcontratación de empresas, han puesto en evidencia la superior eficiencia de las formas de organización y producción flexibles” (pág.60)

Estos conceptos pueden verse estrechamente relacionados con el desarrollo económico local en la medida que la adaptabilidad a los contextos es un factor clave para alcanzar procesos óptimos de desarrollo endógeno a la vez que el Distrito Agrario es una figura donde se hace clave implementar estrategias orientadas a la adaptabilidad dentro del contexto territorial para alcanzar los objetivos que se plantea la figura.

DISTRITO AGRARIO

El Distrito Agrario comenzó como una propuesta de ordenamiento político administrativo de territorios con vocación agraria en el altiplano de San Nicolás, ubicado dentro de la subregión Oriente del departamento de Antioquia. Todo empezó a tener lugar a partir de 1996 con el proyecto *Pueblos*.

“*Pueblos*” ha considerado un Proyecto de Ordenamiento Territorial (O.T) pensado antes de la ley 388 de 1997, ley nacional que reglamenta el Ordenamiento de los Territorios al interior de Colombia. Este proyecto estaba enfocado principalmente en los nueve municipios del valle de San Nicolás. Se financió a través de la Gobernación de Antioquia, los municipios asociados y contó con la participación de la Corporación Autónoma Regional (CAR) CORNARE. La formulación duraría dos años y se vería manifestada en lo que hoy se conoce como los Distritos Agrarios (Briceño, 2016, p. 27).

La ONG Semillas⁴ a través de su medio de difusión de Revista Semillas en 2009 señaló que las razones por las cuales surge la necesidad de un Distrito Agrario en el Oriente antioqueño son: la insostenibilidad de la producción agraria en términos económicos, sociales y ambientales; la ausencia de una política coherente de desarrollo rural y la debilidad en el proceso de aplicación de las normas que orientan el ordenamiento del territorio rural. Todo esto llevó a plantear una propuesta de ordenamiento territorial y

⁴ La organización Semillas, es una organización no gubernamental, ambientalista y rural, conformada desde 1994 que apoya a organizaciones indígenas y campesinas de Colombia, en acciones que buscan la protección y control local de los territorios, los recursos naturales, la biodiversidad, los sistemas productivos sostenibles, la soberanía y la autonomía alimentaria de las poblaciones y comunidades rurales. Este apoyo lo brinda mediante el acompañamiento, investigación, formación, comunicación y articulación/incidencia.

desarrollo rural que salvaguardara la economía campesina productora de alimentos, rescatara y defendiera la cultura agraria. A su vez, la Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental (CEAM)⁵, complementa los motivos de surgimiento, al poner en escena la alta migración campesina dentro de la región, ya no por la violencia, sino por la presión sobre la tierra y los cambios en su uso que vienen generando las dinámicas del Valle de Aburrá. En ese momento llamó mucho la atención que los campesinos empezaran a vender sus tierras, por ser el Altiplano una zona agrícola, de reserva hortícola. Entonces el Proyecto *Pueblos*, mencionado anteriormente, propuso la creación de *reservas agroalimentarias* con el fin de detener la venta incontrolada de predios y la “destrucción de las parcelaciones”. Estas *reservas agroalimentarias* luego se convertirían en la figura del Distrito Agrario “*Distrito por su sentido de figura administrativa y de ordenamiento del territorio y Agrario porque incluye lo agropecuario, lo social y lo ambiental. Un término más holístico*” (Briceño, 2016, p. 27) .

La Organización Semillas (2009) define explícitamente el Distrito Agrario como: “*la unidad de gestión territorial agraria, ubicada en las zonas de producción agroalimentaria y forestal, a través de la cual se busca proteger las economías campesinas e incentivar la producción agroecológica y el mercado justo, promoviendo la soberanía alimentaria, el desarrollo rural sostenible y el bienestar de la población*”.

Esta investigación llevó a cabo una entrevista semiestructurada con una representante de La Corporación CEAM en la cual manifestó que un Distrito Agrario “*no es solo una figura de ordenamiento físico, sino que es integral, pues aborda todos los ámbitos de la vida rural, desde la producción, sostenibilidad económica, social y ambiental hasta el bienestar y la cultura de los habitantes*” (Doris Suaza, Comunicación personal, 15 de junio de 2020).

La creación de alternativas como la aglomeración y la cooperación productiva, que es lo que en últimas busca el Distrito, permiten que “*las economías de escala externas y sinergias internas generadas (...) propicien la competitividad intersectorial, potenciando un desarrollo económico más sostenible y equilibrado.*” (M. García et al., 2017, p. 17). Todo esto porque cada vez se hace más evidente que al estar inmersos en una economía global tan competitiva, las ventajas comparativas residen cada vez con mayor fuerza en las particularidades locales, tales como el saber hacer, las interrelaciones o las motivaciones comunes que otros competidores distanciados no pueden aprovechar en conjunto. Esto dejó claro que la asociatividad o cooperación productiva son un factor clave para mejorar la competitividad económica del sector agrario no sólo de la región sino a nivel de país.

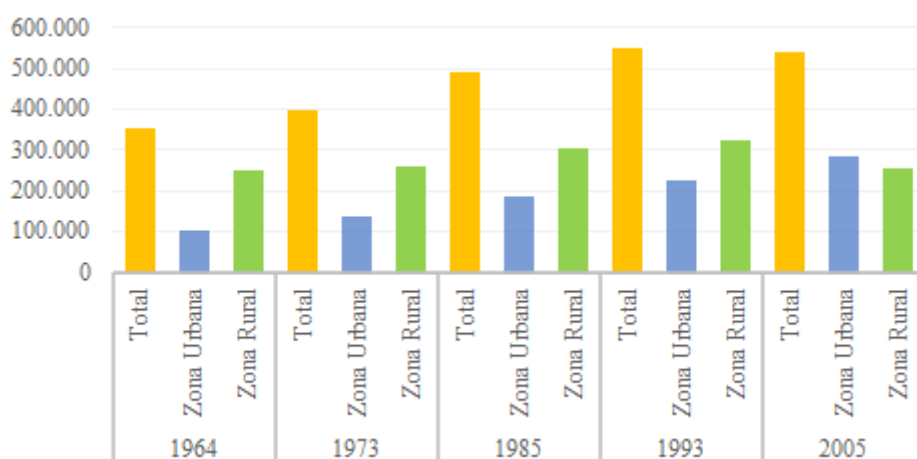
DESARROLLO

⁵ La Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental CEAM busca contribuir al desarrollo sostenible del territorio y a mejorar la calidad de vida de sus pobladores a través de la prestación de los servicios de educación, investigación, gestión de proyectos, asistencia técnica agropecuaria y consultoría (CEAM); debido a sus intereses y objetivos, Semillas y CorpoCEAM, son los agentes que más información brindan acerca de lo que es el Distrito Agrario del Oriente Antioqueño.

El Oriente antioqueño ha sido reconocido históricamente por ser un productor agropecuario relevante para el departamento. En 2013 ocupó el tercer lugar en utilización de tierra para uso productivo agrícola en Antioquia al cosechar 66.262 hectáreas, cifra que solo es superada por las subregiones Suroeste y Urabá de acuerdo con la Cámara de Comercio de Medellín (2019). Esto le dio el calificativo de ser nombrado como “despensa agrícola de Antioquia”. Sin embargo, al remontarse a la década de 1970, la subregión pasaba por un momento de cambios y transformaciones sociales y económicas que marcarían y reestructurarían la función o el papel que jugaría en años posteriores. Así, proyectos como la construcción del aeropuerto José María Córdova, la Autopista Medellín-Bogotá y la conformación de la zona de embalses, representarían alternativas de desarrollo y competitividad para la región que traerían consigo grandes impactos ambientales, socioeconómicos y culturales en la población del Oriente (C. García, 1992).

La zona rural no era ajena a esta situación, y fue una de las que más recibió los impactos, sobre todo, en los municipios del altiplano de San Nicolás. El cambio de usos del suelo generado por la migración de personas del Valle de Aburrá que empezaban a destinar estas tierras para sus fincas de recreo, las empresas que empezaban a asentar sus industrias en este territorio, el aumento en oferta laboral del altiplano y todos los intercambios que desplegaba la autopista Medellín-Bogotá y el aeropuerto en términos económicos, empezaron a tener efectos sobre la ruralidad, donde cada vez son más las personas que abandonan las actividades agropecuarias. Esto se ve reflejado en la distribución poblacional de la región entre los años 1993 y 2005, en donde se percibe un incremento en la población de la región, así como cambios en la concentración poblacional, donde se pasa de ser una zona con población principalmente rural a una con tendencia a los asentamientos en zonas urbanas, (ver figura 1).

Figura 1. Cambio poblacional en la región del Oriente Antioqueño (1964-2005)



Fuente: elaboración propia con base en Departamento Administrativo de Planeación.

Así las cosas, a partir de entrevistas con la Corporación CEAM, fue posible reconocer cuatro momentos claves dentro del proceso de implementación y puesta en marcha de los Distritos Agrarios municipales y supramunicipales⁶ en la región.

El primer momento importante fue el concerniente a la creación por Acuerdo Municipal del primer Distrito Agrario del Oriente y su inclusión en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Marinilla. Esto significó un reconocimiento de la figura en cuanto a su potencial en la contribución al desarrollo agrario de este municipio. Además de ser ejemplo para despertar el interés de los otros pueblos, que años más tarde la acogerían dentro de sus territorios. Después de su implementación dentro del PBOT de Marinilla en el año 2000, iniciaron las implementaciones por Acuerdo Municipal en otros municipios de la región; Guarne lo creó por Acuerdo Municipal en 2002, seguido de El Carmen, Rionegro y San Vicente en 2003. En 2004 se crearon los Distritos de La Unión, La Ceja y El Peñol y para 2005 se unieron Granada, El Santuario, El Retiro y Guatapé

En términos generales lo que se establece en la mayoría de Acuerdos Municipales es que son territorios de manejo especial con clasificación político administrativa, dentro de los cuales se busca dar privilegios normativos, económicos y sociales a las familias que habitan dentro del Distrito. Su objetivo es proteger la producción agraria, fortalecer la competitividad del campo, promover la soberanía alimentaria y la sostenibilidad en la producción, así como contribuir a mejorar la calidad de vida de los campesinos, mediante estrategias de planificación participativa.

Un segundo momento fue el Primer laboratorio de paz que corresponde al periodo comprendido entre 2007 y 2009, este ciclo fue uno de los más relevantes porque fue la principal fuente de financiación de los proyectos que cobijaba la figura del Distrito, allí fue posible avanzar en el fortalecimiento de los DA existentes y crear la mesa campesina de participación, un espacio donde concurrían diferentes organizaciones de la sociedad civil y actores institucionales. Fue en dicha mesa donde se elaboró la formulación de la propuesta de Ordenanza Departamental, que años más tarde sería aprobada por la Asamblea Departamental de Antioquia (Doris Suaza, comunicación personal, 15 de junio de 2020).

El tercer y cuarto momento fueron el segundo laboratorio de Paz y la creación de la Ordenanza Departamental en el año 2014. Los laboratorios de paz antedichos fueron cruciales para la financiación de los DA, y este segundo laboratorio permitió tener mayor certeza en la ejecución de los proyectos, ya que se contaba con la experiencia anterior, allí

“se plantearon objetivos de consolidación. En los proyectos agropecuarios se planificaron las fincas, con base en los criterios de reconversión agroecológica y de integralidad de los procesos, como proyecto de vida, con atención a los temas organizativo, político, social, económico y administrativo” (Briceño, 2016,

⁶ Los Distritos Agrarios supramunicipales contemplan la asociatividad y coordinación entre los distritos de diferentes municipios.

p. 30). De este último nació el Proyecto Estratégico Regional, un espacio de participación ciudadana, el cual contó con la participación de varias organizaciones de la región, dando lugar a la creación de la plataforma de trabajo del Distrito; abrió paso al nacimiento de la red de biocomercio⁷, que actualmente cuenta con 14 organizaciones campesinas del OA y se logró la aprobación del Proyecto de Ordenanza Departamental por medio de la cual se promueve la creación de Distritos Agrarios y Distritos Agrarios Supramunicipales en los municipios de Antioquia bajo la Ordenanza 44 de 2014.

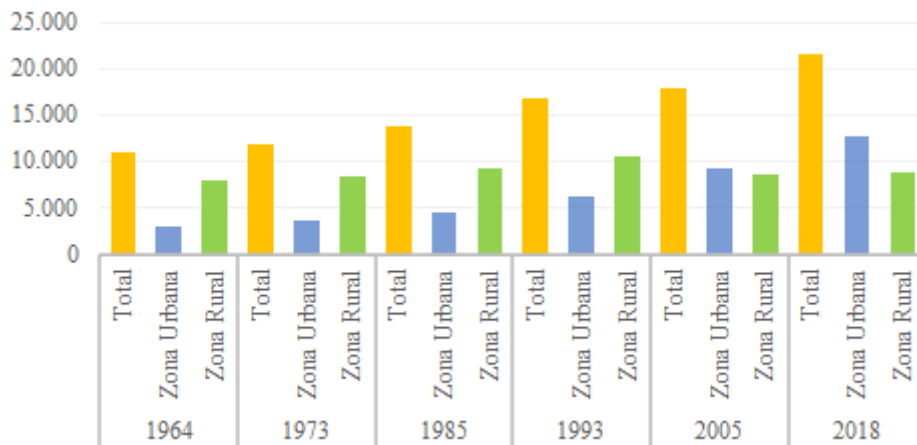
A lo largo de este proceso de conformación se han encontrado múltiples obstáculos. Entre los cuales se resaltan: la alta dependencia que se tiene de la voluntad política de los gobernantes de turno, esto debido a que la política que promueve el DA no se ha llenado de contenido desde los municipios y se ha quedado solo en el papel; en la mayoría de municipios no se le designó un fondo claro de financiación, lo que dificulta conseguir los recursos que sostengan su funcionamiento; hay un desconocimiento generalizado por parte de los gobernantes y la comunidad sobre el potencial que tiene la figura en cuanto a sostenibilidad económica, social y ambiental; y por último, se reconocen dificultades en la perdurabilidad a través del tiempo de las organizaciones vinculadas en los proyectos que se inician y que una vez terminado el tiempo de acompañamiento o financiación, no logran mantenerse por sí mismos (Doris Suaza, comunicación personal, 15 de junio de 2020).

LA UNIÓN, TIERRA DONDE NADIE SE SIENTE FORASTERO

La Unión Antioquia, es un municipio ubicado en la subregión del Oriente antioqueño, el cual tiene un área de 198 km², donde solo 0.9KM² corresponde a zona urbana. Cuenta con una población, según DANE 2018, de 21.475 habitantes de los cuales 12.724 se encuentran asentados en la cabecera municipal y 8.751 en la zona rural. No obstante, ese rasgo demográfico no siempre ha sido así dado que históricamente la mayor población se concentraba en sus 25 veredas y en Mesopotamia su corregimiento, caracterizándose por ser fuente productora de alimentos para toda la región y El valle de Aburrá. La figura 2 reporta el cambio poblacional del municipio entre 1964 y 2018.

Figura 2. Cambio poblacional en La Unión, Antioquia (1964-2018)

⁷ En el año 2009 se creó en el Oriente antioqueño la Red de Biocomercio, una Red de Organizaciones campesinas que ha trabajado en torno a la asociatividad, la economía solidaria, la producción sostenible, la comercialización y el consumo responsable (tomado de: <https://fusoan.org.co/comunicado-de-la-nueva-red-de-biocomercio-oriente-antioqueno-vivo-y-produciendo/>)



Fuente: elaboración propia con base en Departamento Administrativo de Planeación.

Los datos utilizados en la gráfica reconocen un cambio significativo en la distribución poblacional, principalmente entre los años 1993 y 2005, periodo correspondiente al auge de la creación de los Distritos Agrarios en los municipios de la región. Estos datos constatan el fenómeno percibido dentro del altiplano, respecto a la migración de las personas de la zona rural hacia la zona urbana.

Analizar el Distrito Agrario de la Unión, implementado bajo Acuerdo Municipal número 04 de septiembre de 2004 el cual define el Distrito Agrario *“como una zona especial contemplada en el plan de ordenamiento territorial, con el fin de favorecer mediante normativas, económicas y sociales a la población que allí reside y el apoyo a la actividad agropecuaria, que les permita mejorar su nivel de vida”*, conlleva a identificar las políticas específicas que desde la Administración Municipal se han dado para la población de este territorio.

Una de las principales acciones realizadas por la Administración Municipal en el marco del DA, es haber incluido y delimitado dicha figura en su actualización del PBOT en el año 2018. En este PBOT se define como un área que se delimita para someterla a un manejo especial, orientado a la recuperación de zonas degradadas, protección del recurso hídrico y a la conservación y uso adecuado de suelos de alto potencial productivo. El área objeto del DA en el municipio corresponde a las unidades de manejo denominadas Zona de Fomento y Desarrollo Agropecuario (ZFDA), Zona Agroforestal (ZAF) y Zona de Regulación Hídrica (ZRH); caracterizadas y delimitadas en este Acuerdo. En esta zona el Municipio pretende otorgar privilegios normativos, económicos, sociales y ambientales, a las familias habitantes del Distrito, haciendo énfasis en la producción de alimentos, seguridad alimentaria, desarrollo empresarial y fortalecimiento de la agricultura sostenible. La actividad agropecuaria, forestal e íctica serán las principales actividades que se pueden ejercer dentro del área declarada como DA, las cuales se deben planificar y desarrollar bajo el enfoque sostenible y de manejo integrado de los recursos

naturales. Los sistemas productivos agropecuarios, forestales e ícticos se deben fundamentar en la aplicación de Tecnologías más Limpias.

A partir de los criterios del decreto 3600 de 2007 que 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 y de la Ordenanza 44 de diciembre de 2014, el PBOT municipal se fundamenta en definir sus áreas de protección agropecuaria como parte del Distrito Agrario. Así, según el artículo dos de la Ordenanza anteriormente citada, los DA son entendidos como unidades de planificación y gestión definidos por Acuerdo Municipal como prioridad agraria, con el fin de ordenar el territorio rural, promover el acceso a la propiedad de la tierra, proteger el medio ambiente, las comunidades y las economías campesinas, sus organizaciones sociales, e incentivar la sostenibilidad y el bienestar de la población. También, busca realizar prácticas equitativas y estimular el logro de la soberanía alimentaria, el desarrollo rural sostenible y el bienestar de la población. Para ello, igualmente se tienen en cuenta los aspectos de concurrencia de los Distritos Agrarios de los municipios, generando la coordinación para su desarrollo.

En el caso de La Unión, el Distrito Agrario contempla la gestión para la integración de Distritos Agrarios supramunicipales con los siguientes objetivos: Consolidar la cultura de la población campesina. Promover la protección de los derechos de la población campesina. Impulsar la conformación y consolidación de organizaciones campesinas y crear una institucionalidad entre el gobierno departamental y los municipales. Uno de los instrumentos que tiene que ver con el Distrito Agrario, es el ordenamiento del territorio y es el punto de partida para conformar los Distritos Agrarios supramunicipales. (PBOT, 2018, p. 117)

Si bien desde el 2004 existe la figura como acuerdo municipal, solo hasta el año 2018 fue incluida en la revisión del PBOT con base en los criterios del decreto 2300 del 2007 y la ordenanza 44 de diciembre del 2014. Además se reconoce que las políticas desarrolladas para su implementación han sido pocas y endebles, el mayor esfuerzo que se ha hecho en pro de la figura ha sido el ser incluida dentro del Plan de Ordenamiento Municipal, por lo demás solo se ha mencionado en los Planes de Desarrollo Municipales más cercanos al periodo de constitución del acuerdo, desde el 2011 ningún PDM tiene en consideración el Distrito para lograr mejoras en pro del sector agrario, a la vez que donde se menciona no dan claridad de las acciones y políticas que permitan lograr los objetivos planteados.

UN ACUERDO MUNICIPAL QUE ESTÁ DESDE EL 2004, UNA IMPLEMENTACIÓN QUE NO SE HA DADO.

El acta número 38 del 7 de septiembre de 2004, del Concejo Municipal de La Unión, narra de manera textual el debate que, en sesión ordinaria, los 9 concejales asistentes, discutieron sobre la creación de esta figura de ordenamiento territorial. Allí, se pueden evidenciar preguntas recurrentes sobre la elección de las veredas para el Distrito y la vocación económica de las mismas. La exposición de motivos en plenaria, permitió esclarecer que las veredas excluidas, se encuentran dentro de un área delimitada como de protección por la CAR, lo que impide la producción agrícola y el uso de suelo para las actividades pecuarias. Quien para la época fuese concejala, Luz Nohemy Mejía, manifestó de manera reiterada la preocupación por la exclusión de cinco veredas del Distrito y en consecuencia las restricciones que podrían tener los habitantes de esas veredas al momento de acceder a los programas y proyectos que lleguen al municipio para el agro. Finalmente, el acuerdo se aprueba con el compromiso de que en la actualización del PBOT sea revisada la inclusión de los territorios excluidos (Acta 038 de septiembre de 2004 que reposa en el archivo del Concejo Municipal).

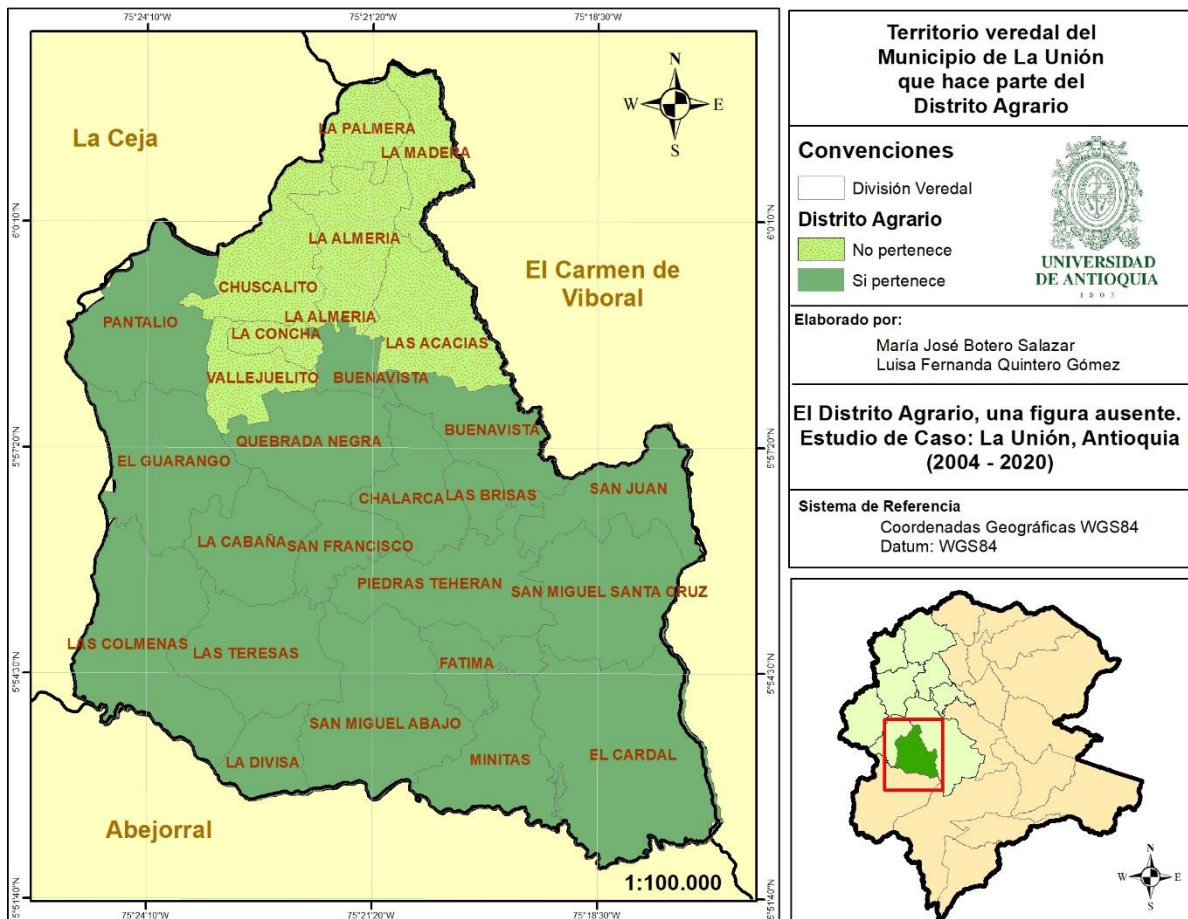
El Acuerdo antes mencionado contempla como zona de Distrito Agrario los sectores que comprenden los territorios de las veredas: Pantalio, Buena Vista, Quebrada Negra, Guarango, La Cabaña, San Francisco, Chalarcá, San Juan, Las Piedras, San Miguel Santa Cruz, Las teresas, Las Colmenas, San Miguel Abajo, Minitas, El Cardal, Fátima, La Divisa y el Corregimiento de Mesopotamia, que corresponden a 131,65 km², repartidas de la siguiente manera como se muestra en la tabla 1. Adicionalmente las figuras 3 y 4 muestran un ejercicio cartográfico donde se aprecia la magnitud de los polígonos que cubre el DA en el municipio.

Tabla 1. Veredas que hacen parte del DA y su participación en Km²

VEREDA	Área (KM2)	VEREDA	Área (KM2)
PANTALIO	9,2	SAN MIGUEL SANTA CRUZ	9,16
EL GUARANGO	9,05	SAN JUAN	6,24
CHALARCA	5,28	LA CABAÑA	5,89
LA MADERA	4,18	PIEDRAS TEHERAN	8,62
LAS ACACIAS	7,26	SAN MIGUEL ABAJO	11,65
SAN FRANCISCO	3,43	LAS TERESAS	8,11
LAS BRISAS	1,69	BUENAVISTA	6,02
EL CARDAL	15,82	VALLEJUELITO	3,43
LA PALMERA	3,18	FATIMA	3,45
CHUSCALITO	6,78	LA DIVISA	3,22
LA ALMERIA	6,26	LAS COLMENAS	11,81
QUEBRADA NEGRA	7,89	LA CONCHA	1,62
MINITAS	6,6	MESOPOTAMIA	0,16

Fuente: elaboración propia con base en PBOT (2018)

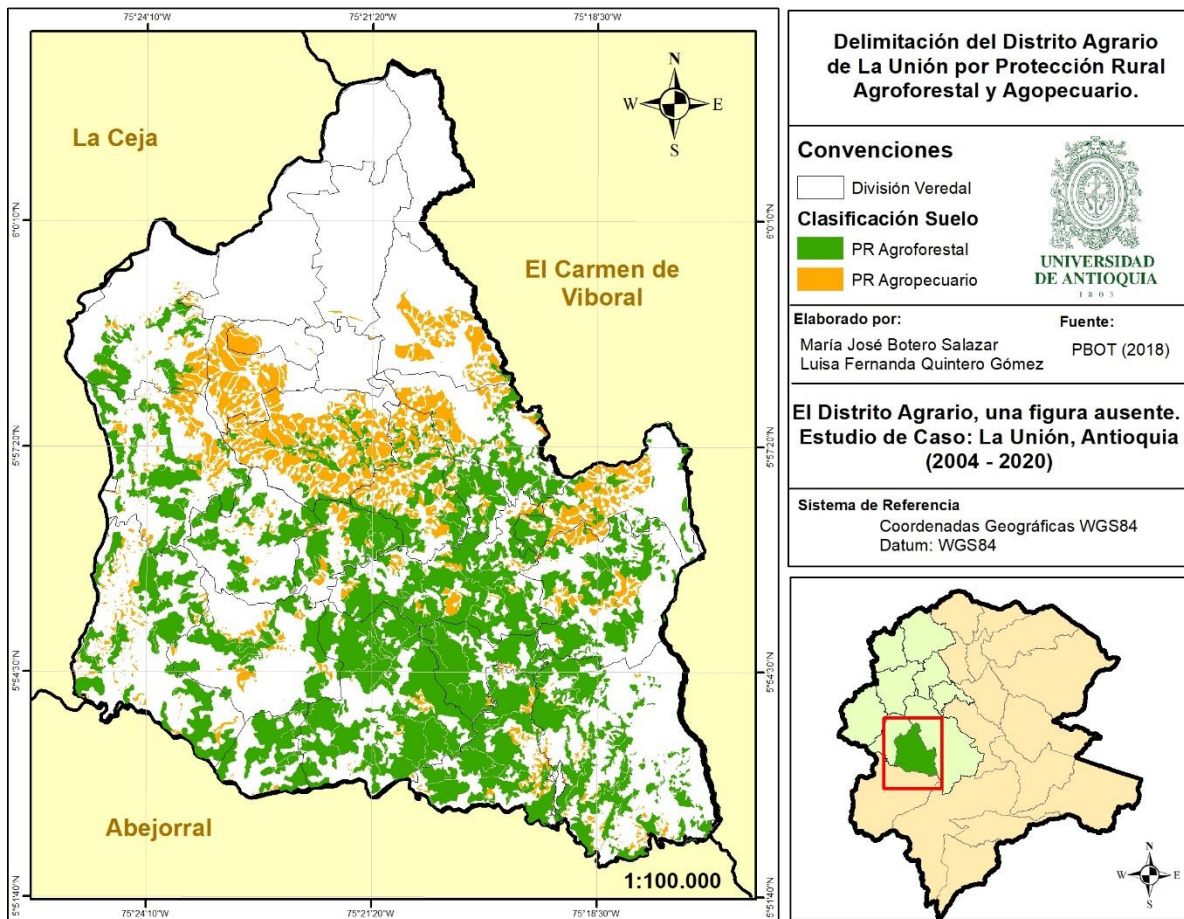
Figura 3. Veredas del Municipio de La Unión dentro del Distrito Agrario



Fuente: elaboración propia con base en PBOT (2018)

El polígono del DA de La Unión acoge la zona sur del territorio, la cual limita con los municipios de El Carmen de Viboral y Abejorral, esta es una agrupación compacta de Veredas y solo excluye la parte Norte del territorio municipal. Según el Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario (POTA, 2018, p. 59) la actividad principal de las veredas que se encuentran dentro del Distrito son la producción agrícola de papa, uchuva, fresa, tomate, zanahoria, frijol, cebolla, hortensias, tomate de árbol, maíz y mora, así como pino patula y producción pecuaria de porcicultura, trucha y sistemas silvopastoriles. La Zona que no hace parte del DA se encuentra cobijada por la figura del Distrito Regional de Manejo Integrado (DRMI) “Cerros de San Nicolás”, figura que comparte con La Ceja y El Carmen de Viboral.

Figura 4. Distribución de usos de suelo. Distrito Agrario del Municipio de La Unión



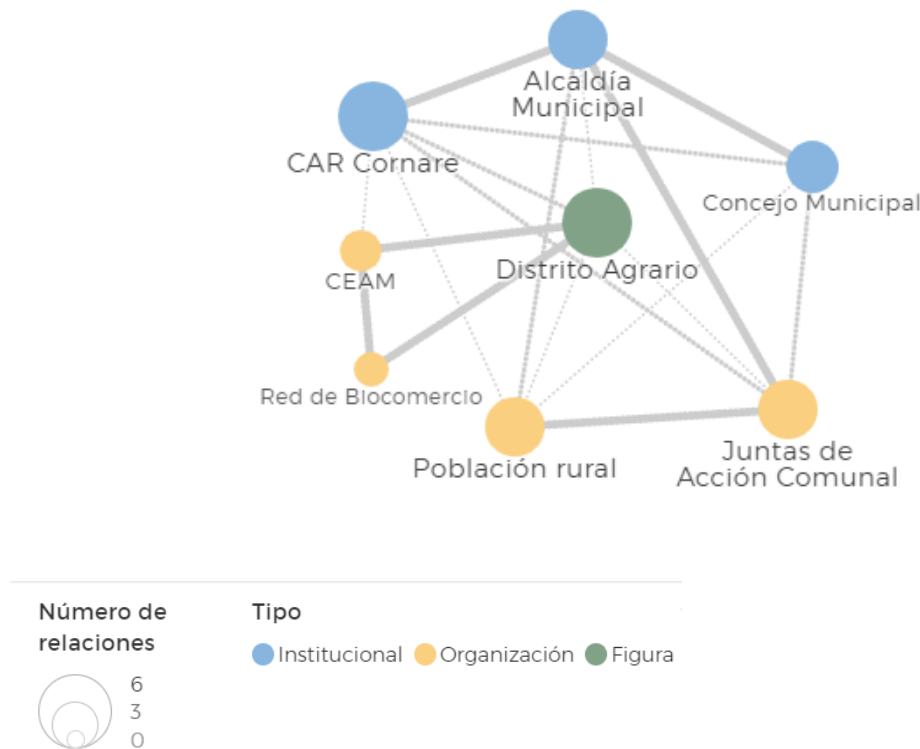
Fuente: elaboración propia con base en PBOT (2018)

En palabras del alcalde, Edgar Alexander Osorio Londoño, quien, para la época de la creación del acuerdo municipal, sostenía el cargo de Secretario de Hacienda del municipio, los Distritos Agrarios, fueron una especie de Boom regional, copiaron y pegaron modelos de otros municipios, no hicieron un buen diagnóstico del territorio, no empoderaron a la comunidad ni a las organizaciones y eso no permitió que la figura se estableciera de forma efectiva. Ni las comunidades, ni los dirigentes la conocen y eso se evidencia en que a pesar de la existencia de la reglamentación pertinente y de que se acoge a los decretos establecidos en el orden nacional, no existen enfoques diferenciales en políticas económicas, sociales o productivas para las unidades de vivienda agropecuarias establecidas en el Distrito, hay una débil reglamentación de los acuerdos, la caracterización de las unidades agrícolas familiares es inexistente, no hay diagnósticos precisos y hay una percepción generalizada de falta de oportunidades para las familias que subsisten de la economía campesina.

Es claro que a pesar de ser una figura que contempla factores muy importantes para la sostenibilidad de la actividad agraria, no existe dentro del municipio de La Unión ningún proceso dirigido a fortalecer o

incluso activar y hacer funcional esta figura, esto se ve reflejado en la red de actores que se buscó construir para efectos de esta investigación.

Figura 5. Red de Actores del Distrito Agrario de La Unión.



Fuente: elaboración propia.

En la red es posible reconocer una desarticulación generalizada de los actores involucrados. Los campesinos y las JAC (Juntas de Acción Comunal) quienes se supone son los principales interesados en la funcionalidad del Distrito por ser los directamente afectados o beneficiados, tienen una incidencia muy baja en las decisiones que se toman en la materia y hay un desconocimiento común del DA.

Por su parte los actores institucionales como CORNARE y la Administración Municipal al día de hoy se encuentran desentendidos del tema; CORNARE es un actor con capacidad de incidencia en el qué hacer de los otros actores, pero inoperante respecto a la implementación de la figura. Mientras que la Administración, a quien se le ha delegado toda la responsabilidad de lo que sucede con el Distrito, ni siquiera lo contempla en su actual PDM como parte de los mecanismos para alcanzar sus metas de gobierno en el ámbito rural.

Asimismo, se destaca el rol activo del CEAM como organización que ha sido clave en la configuración de los Distritos en la subregión y la red de biocomercio, asociación que surge en el marco de los DA del altiplano como una búsqueda de comercialización más justa. En este punto, si bien se reconoce su

actuar a nivel regional al representar la lucha por mantener a flote lo que busca el DA, están ausentes dentro del territorio unitense.

Finalmente se reconoce la inexistencia del Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR), un actor que puede ser clave, no solo para la funcionalidad del Distrito, sino para el proceso agrario del municipio dado que de acuerdo con OIM & ILSA (2015) los CMDR son espacios que facilitan la participación de los habitantes rurales en la toma de decisiones que tienen que ver con gestión, ejecución, seguimiento y control del desarrollo rural en sus localidades.

CONCLUSIONES

Si bien el Distrito Agrario es una figura legalmente constituida, con potencial para dar solución a las principales dificultades que actualmente atraviesan múltiples familias campesinas en todo el país, la realidad es que no ha sido funcional y esto debido a las diferentes problemáticas expuestas a lo largo del artículo, que a continuación se recalcan.

Una de las principales dificultades que han tenido las figuras de ordenamiento territorial en Colombia, en términos generales, ha sido la falta de pedagogía, socialización e incluso de construcción con la comunidad implicada. La figura del Distrito Agrario no es la excepción. A raíz de las distintas conversaciones con los actores involucrados, se identificó, que a pesar de que en municipios como Marinilla sí se dieron procesos de socialización para la adopción de esta política, en otros municipios del altiplano, como es el caso de La Unión, se replicaron basados en los primeros acuerdos municipales, en lugar de llevar a cabo una construcción desde la realidad territorial. Esto representó una dificultad debido a que no se tuvo un proceso legítimo de apropiación de la figura, tanto por parte de los actores institucionales como comunitarios. Sumado a esto, no se dio un diagnóstico claro que delimitara asertivamente el polígono del Distrito, ocasionando confusión no solo en la población, sino también en los entes institucionales, principalmente sobre las zonas excluidas en dicha figura.

A pesar de que se cuenta con un Acuerdo Municipal, con su inclusión en el PBOT y con una Ordenanza Departamental que lo reglamentan, se identifica la debilidad jurídica de la figura, que al no ser vinculante ha quedado supeditada al libre albedrío de los dirigentes de turno. A su vez, al no asignársele un fondo claro de financiación dentro del municipio, se dificulta conseguir los recursos necesarios para su funcionamiento.

Adicional a esto, se evidencia una desarticulación generalizada con los Distritos Agrarios de los otros municipios y con las organizaciones que hacen parte de estos, como es el caso de la Red de Biocomercio, la cual busca asociar, organizar y coordinar a distintos productores de la región propendiendo por que los campesinos puedan acceder a un comercio más justo de sus productos agropecuarios.

RECOMENDACIONES

Basados en los hallazgos descritos se considera clave emprender las siguientes acciones, con el fin de lograr un Distrito Agrario funcional:

Considerando que la población rural de La Unión representa el 42% del total poblacional y que la economía municipal se basa principalmente en actividades agropecuarias, que además son la principal fuente de empleo, es urgente incentivar la generación de trabajos dignos en las zonas rurales para contribuir así a la erradicación efectiva de la pobreza, a la disminución de las desigualdades territoriales y a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población creciente de la subregión.

En este sentido es primordial el reconocimiento por parte de las entidades competentes del potencial que tiene esta figura para aportar al desarrollo económico local del municipio, se trata de aprovechar los mecanismos ya existentes y potenciarlos, más que de crear, en cada periodo administrativo, nuevas políticas que en últimas resultan apostando a lo mismo.

Por otro lado, es imperante hacer un diagnóstico participativo que tenga en cuenta la realidad territorial, para poder formular e implementar políticas dentro del Distrito que sean realistas y acertadas. Desde esta perspectiva se reconoce la necesidad de conformar un CMDR, pues este es un mecanismo que, a partir de las facultades concedidas por la ley 160 de 1994, le brinda a entidades estatales, autoridades locales y comunidades rurales un espacio de representación y concertación para la toma de decisiones incluyentes en el marco del desarrollo rural sostenible. La socialización participativa de la figura en un espacio como este, permitirá que el DA tenga personas encargadas de hacerle seguimiento y de velar por el cumplimiento de los objetivos que se plantean dentro del Distrito a la vez que se le da la importancia que le corresponde a la población rural, pues esta es fundamental dentro de la construcción de un desarrollo económico local sólido.

Así mismo, se hace necesario que dentro del municipio se destine un fondo específico para el funcionamiento y la financiación de los proyectos promovidos por las comunidades Distritales. Es además crucial tanto la participación dentro de esquemas supramunicipales como el acatamiento de la Ordenanza 44 de 2014, con la cual se requiere una socialización a los entes departamentales encargados, para que por medio de esta ordenanza también se encarguen de apoyar financieramente este tipo de iniciativas.

Por otra parte, al considerar la clasificación del suelo de La Unión, el cual se encuentra mayoritariamente en categorías II y III, se evidencia su potencialidad para la producción agrícola y por consiguiente para destacarse y ser promocionada como eje de la seguridad alimentaria de la subregión, generando beneficios no solo para la población local, sino también regional.

Por último, se debe generar una mayor articulación con otros Distritos y otras organizaciones de la región que le apuesten a los mismos objetivos, como por ejemplo hacer parte de la Red de Biocomercio, que facilitaría el acceso a un comercio justo de la producción local. Esto contribuiría a fortalecer la figura localmente a través del intercambio de experiencias.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (2004a). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de La CEPAL*, 82, 157–171. <https://doi.org/10.18356/5a9b65f3-es>
- Albuquerque, F. (2004b). El enfoque del desarrollo económico local. *Programa AREA - OIT En Argentina - Italia Lavoro*, 1.
- Arias, M. A., & Ibáñez, A. M. (2012). *Documentos CEDE C E D E*. www.cadena.com.co
- Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la « teoría del distrito » contemporánea . Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones Regionales*, 1, 9–32.
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2124386>
- Briceño, L. H. et al. (2016). *Construcción de desarrollo y paz : aprendizajes y recomendaciones desde los territorios* (Redprodepaz (ed.)).
- Cadena, O. L. (2013). Economía campesina : elementos para su interpretación y una aproximación a sus definiciones en Colombia. *Revista PORIK AN*, 18, 27–49.
- Calderón, N. (2015). *CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIO CAMPESINO A PARTIR DE LA ECONOMÍA MINIFUNDISTA DEL MUNICIPIO DE ITÜANGO*. 151.
- Cámara de Comercio de Medellín. (2019). Perfiles socioeconómicos de las subregiones de Antioquia. *Informes Estudios Económicos*.
- FAO. (2013). *Seguridad y soberanía alimentaria*.
<http://library1.nida.ac.th/termpaper6/sd/2554/19755.pdf>
- García, A. (1972). Atraso y Dependencia en América Latina. *El Ateneo*, 367.
- García, A. (1985). *Moelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en América Latina*. IICA, 196.
- García, C. (1992). *Movimientos cívicos y regiones. Urabá, Bajo Cauca y Oriente y Suroeste Antioqueño*.
- García, M., Villena, M., García, C., & Ortuño, T. (2017). *El sector agroalimentario: Sostenibilidad, cooperación y expansión*.
- Garofoli, G. (1995). Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. *Desarrollo Económico Local En Europa*, 113–123.
<http://www.carolinaspinola.info/archivos/modulo4texto1.pdf>

- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*.
- OIM, & ILSA. (2015). La participación y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). *La Participación Política De Las Comunidades Rurales: Eje De Construcción De Los Nuevos Territorios De Paz*.
- PBOT. (2018). *Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de La Unión*.
- POTA. (2018). *Plan de Ordenamiento Departamental de Antioquia*.
- Semillas, O. (2009). Semillas. *Revista Semillas*, 132. <https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/0ccc57454a31b3c038b4b92d620f7f60/revista-semillas-38-39.pdf>
- Suaza, D. (2009). El Distrito Agrario del Oriente Antioqueño: Una propuesta para el ordenamiento territorial y el desarrollo rural sustentable. *Revista Semillas*, 38/39, 97–104. <https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/0ccc57454a31b3c038b4b92d620f7f60/revista-semillas-38-39.pdf>
- Vargas, A. (1988). *La economía campesina: consideraciones teóricas*. http://www.fce.unal.edu.co/media/files/cuadernos/10/v8n10_vargas_1987.pdf
- Velasco, E., & Olascoaga, J. (2005). Modelos de organización flexible: estudio del sector de la máquina-herramienta. *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, 12, 187–216.