

ACUERDO DE PAZ: REFORMA RURAL, CULTIVOS ILÍCITOS, COMUNIDADES Y COSTO FISCAL

Roberto Junguito Bonnet
Juan José Perfetti del Corral
Martha Delgado Barrera

Febrero de 2017

CUADERNOS
FEDESARROLLO
55

Cuadernos de Fedesarrollo
Número cincuenta y cinco

Cuadernos de Fedesarrollo

- 1 Tasa de cambio en Colombia
Mauricio Cárdenas
- 2 Los dólares del narcotráfico
Roberto Steiner
- 3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010
Natalia Salazar - Sandra Zuluaga
- 4 Salud, educación y desempleo. Diagnóstico y recomendaciones
Proyecto Agenda Colombia I
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 5 Infraestructura, orden público y relaciones internacionales.
Diagnóstico y recomendaciones - Proyecto Agenda Colombia II
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 6 Tributación en Colombia
Roberto Steiner - Carolina Soto
- 7 Las aseguradoras y el régimen de inversión
María Angélica Arbeláez - Sandra Zuluaga
- 8 Petróleo y región: el caso del Casanare
Alejandro Gaviria - Adriana González - Juan Gonzalo Zapata
- 9 La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia
Ulpiano Ayala - Jaime Millán
- 10 Misión del ingreso público
Miembros del Consejo Directivo
- 11 Economías regionales en crisis: el caso del Valle del Cauca
Juan José Echavarría - Israel Fainboim - Luis Alberto Zuleta
- 12 El nuevo comercio minorista en Colombia
Mauricio Reina - Luis Alberto Zuleta
- 13 El leasing en Colombia: diagnóstico e impacto sobre la inversión y el crecimiento
María Angélica Arbeláez - Fabio Villegas - Natalia Salazar
- 14 Los servicios financieros y el tlc con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia
Roberto Junguito - Cristina Gamboa (Editores)

- 15 Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano
Miguel Arango - Mauricio Cárdenas - Beatríz Marulanda - Mariana Paredes
- 16 Evaluación del impacto del tlc entre Colombia y Estados Unidos en la economía del Valle del Cauca
Camila Casas - Nicolás León - Marcela Meléndez
- 17 La infraestructura de transporte en Colombia
Mauricio Cárdenas - Alejandro Gaviria - Marcela Meléndez
- 18 El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento
Carlos Caballero - Alejandro Jadresic - Manuel Ramírez Gómez
- 19 Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad
Mauricio Cárdenas - Valerie Mercer-Blackman
- 20 El sector de materiales de la construcción en Bogotá - Cundinamarca
Camila Aguilar - Nicolás León - Marcela Meléndez
- 21 Estudio sobre la propiedad intelectual en el sector farmacéutico colombiano
Emilio José Archila - Gabriel Carrasquilla - Marcela Meléndez - Juan Pablo Uribe
- 22 La política social de telecomunicaciones en Colombia
Andrés Gómez-Lobo - Marcela Meléndez
- 23 El modelo de intervención ReSA: en pos de la superación del hambre en las zonas rurales
Juan José Perfetti del C.
- 24 La reforma del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado: impacto sobre el recaudo
Mauricio Santa María - Sandra Viviana Roza
- 25 La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal
Mauricio Cárdenas - Mauricio Reina
- 26 Evaluación económica de la inclusión de la vacuna antineumocócica en el Plan Ampliado de Inmunización
Mauricio Santa María - Fabián García - María José Uribe
- 27 Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia
Mauricio Olivera

- 28 Análisis de la competencia en la industria colombiana de cigarrillos
Marcela Meléndez - Tatiana Vásquez
- 29 Evaluación económica del Plan Colombia
Daniel Mejía
- 30 El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores
Mauricio Santa María - Nils-Henrik Von Der Fehr - Jaime Millán - Juan Benavides Orlando Gracia - Erika Schutt
- 31 Impacto socioeconómico del sector azucarero colombiano en la economía nacional y regional
María Angélica Arbeláez - Alexander Estacio - Mauricio Olivera
- 32 La Ley de Fronteras y su efecto en el comercio de combustibles líquidos
Orlando Gracia - Manuel Maiguashca - Luis Ernesto Mejía - David Yanovich Sandra Cortés - Germán Galindo - Erika Schutt
- 33 Programa ReSA: fortalecimiento de las bases de la seguridad alimentaria en el sector rural
Juan José Perfetti - Juan Carlos Gallego - María Camila Perfetti
- 34 El impacto del transporte aéreo en la economía colombiana y las políticas públicas
Mauricio Olivera - Pilar Cabrera - Wendy Bermúdez - Adriana Hernández
- 35 El impacto del leasing financiero sobre la inversión y el empleo en las firmas colombianas
Natalia Salazar - Pilar Cabrera - Alejandro Becerra
- 36 Impacto del sector de servicios petroleros en la economía colombiana
Mauricio Olivera - Luis Alberto Zuleta - Tatiana L. Aguilar - Andrés F. Osorio
- 37 Caracterización del empleo en el sector palmicultor colombiano
Mauricio Olivera - Diego Escobar - Norberto Rojas - Julián Moreno Claudia Quintero - Anamaría Tibocho
- 38 La política comercial del sector agrícola en Colombia
Hernando José Gómez - Juan Camilo Restrepo - John Nash - Alberto Valdés Mauricio Reina - Sandra Zuluaga - Wendy Bermúdez - Sandra Oviedo - Juan José Perfetti
- 39 Hacia una política integral de medicamentos biotecnológicos en Colombia
Juan Gonzalo Zapata - Sergio Bernal - Jairo Castillo - Katherine Garzón

- 40 Elaboración de una Evaluación Integral de Sostenibilidad (EIS) para Colombia
Helena García Romero - Adriana Hernández Ortiz
- 41 Dinámica regional del sector de bienes y servicios petroleros en Colombia
*Felipe Castro - Lusi Alberto Zuleta - Juan Fernando Alandette
Sandra Milena Fonseca - Sebastián Martínez*
- 42 Contrabando de Cigarrillos y Tributación en Colombia
*Juan Gonzalo Zapata - Adriana Sabogal - Ana Cecilia Montes
Germán Rodríguez - Jairo Castillo*
- 43 El Estatuto de Profesionalización Docente: Una primera evaluación
Alejandro Ome
- 44 Análisis económico de la normativa de libre competencia en Colombia
David Bardey - Alejandro Becerra - Pilar Cabrera
- 45 Análisis de la situación energética de Bogotá y Cundinamarca
*Astrid Martínez Ortiz - Eduardo Afanador - Juan Gonzalo Zapata - Jairo Núñez
Ricardo Ramírez - Tito Yepes - Juan Carlos Garzón*
- 46 Infraestructura de transporte en Colombia
Tito Yepes - Juan Mauricio Ramírez - Leonardo Villar - Juliana Aguilar
- 47 Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia:
encadenamientos sectoriales
Astrid Martínez Ortiz - Tatiana Aguilar Londoño
- 48 Desarrollo de la agricultura colombiana
Roberto Junguito - Juan José Perfetti - Alejandro Becerra
- 49 Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación básica
y media en Colombia
Sandra García Jaramillo - Darío Maldonado Carrizosa - Catherine Rodríguez Orgales
- 50 Innovación y emprendimiento en Colombia - Balance, perspectivas y
recomendaciones de política: 2014-2018
Hernando José Gómez - Daniel Mitchell
- 51 Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera
infancia en Colombia
Raquel Bernal

- 52 Perspectivas fiscales 2014-2018
Parte I. Escenarios alternativos y necesidades de recursos para el cuatrenio
Leonardo Villar - David Forero
Parte II. Elementos para una nueva reforma tributaria
Roberto Steiner - Juan Camilo Medellín
- 53 La doble descentralización en el sector salud: evaluación y alternativas de política pública
Ramiro Guerrero - Sergio I. Prada - Dov Chernichovsky
- 54 Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia
Juan Mauricio Ramírez - Juan Guillermo Bedoya - Yadira Díaz
- 55 Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal
Roberto Junguito Bonnet - Juan José Perfetti del Corral - Martha Delgado Barrera

Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal

*Roberto Junguito Bonnet
Juan José Perfetti del Corral
Martha Delgado Barrera*

Febrero de 2017

Primera edición: febrero de 2017

© Fedesarrollo

ISBN: 978-958-58393-9-7

Diagramación: La Imprenta Editores S.A.

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	13
Introducción	13
Recomendaciones	18
Erradicación de cultivos de uso ilícito	22
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET	25
Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	28
La participación ciudadana y la participación comunitaria en la Reforma Rural Integral	29
Reflexiones sobre el financiamiento de la Reforma Rural Integral y costeo preliminar de los puntos 1 y 4 del Acuerdo	32
CAPÍTULO UNO Tierras	35
El tema de la tierra en el Acuerdo de La Habana	35
Diagnósticos sobre el tema de la tierra y la solución del conflicto armado	36
Opiniones de los expertos	41
Los ajustes introducidos en el Nuevo Acuerdo Final	45
Interrogantes a resolver y recomendaciones de política	47
Bibliografía	53
CAPÍTULO DOS Erradicación de Cultivos de Uso Ilícito (Punto 4 del Acuerdo)	55
La erradicación de los cultivos de uso ilícito en el Acuerdo de La Habana	55
Contexto: Tendencias recientes de los cultivos de uso ilícito	57
Experiencias exitosas en sustitución de cultivos ilícitos	61
Opiniones de los expertos	67
Conclusiones y recomendaciones	70
Bibliografía	73
CAPÍTULO TRES Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET	75
El tema de los PDET en el Acuerdo de La Habana	75
Antecedentes y Contexto	77
Opiniones de los expertos	84
Conclusiones y recomendaciones	87
Bibliografía	92

CAPÍTULO CUATRO	Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI)	95
	Los Planes Nacionales para la RRI en el Acuerdo de La Habana	95
	Contexto y antecedentes	96
	Opiniones de los expertos	105
	Conclusiones y recomendaciones	106
	Bibliografía	108
CAPÍTULO CINCO	La Participación Ciudadana y la Participación Comunitaria en la Reforma Rural Integral	109
	La participación ciudadana y la participación comunitaria en el Acuerdo de La Habana	109
	La participación ciudadana y la participación comunitaria: una aclaración	112
	Preguntas e inquietudes	114
	Contexto y antecedentes	117
	El papel de las comunidades en el Desarrollo Rural Territorial	157
	Opiniones de los expertos	161
	Conclusiones y recomendaciones	165
	Bibliografía	172
CAPÍTULO SEIS	Reflexiones sobre el Financiamiento de la Reforma Rural Integral convenida en el Acuerdo de Paz de La Habana y Costeo Preliminar de los Puntos 1 y 4 del Acuerdo	175
	Los compromisos sobre el financiamiento de los programas del Acuerdo de Paz	175
	Costeo indicativo de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz	176
	Reflexiones finales y recomendaciones de política	182
	Bibliografía	184

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

El Acuerdo Final para La Terminación del Conflicto y La Construcción de una Paz Estable y Duradera y, en particular, los capítulos relativos al Punto 1 de la Agenda, titulado Reforma Rural Integral, y al Punto 4 relacionado con la Sustitución de Cultivos Ilícitos dan un énfasis particular al rol de las comunidades no solo como beneficiarias de las acciones del Estado que se convienen desarrollar, sino como interlocutores principales con el Gobierno sobre las políticas a nivel local, y los servicios que ofrecerá el Estado en las diversas regiones del país. También aparecen como colectividades decisoras, en conjunto con el gobierno, de los beneficiarios de las acciones del Estado. De otra parte, el Punto 2 de la Agenda incluye, además de la participación política, el fortalecimiento de las organizaciones y los movimientos sociales así como “el robustecimiento de los espacios de participación para que ese ejercicio de participación ciudadana tenga incidencia y sea efectivo, y para que vigorice y complemente la democracia”.

Aunque en ninguna parte del Acuerdo se entra a definir el concepto de comunidad, según la literatura, una comunidad es un conjunto de individuos que se encuentran constantemente en transformación y desarrollo y que tienen una relación de pertenencia entre sí, con una identidad social y una consciencia de comunidad que lo llevan a preocuparse por el resto de los que forman parte de aquel grupo. Estas relaciones fortalecen la unidad y la interacción social. Dentro del grupo, los problemas y los intereses se comparten y se concibe que el espíritu de cohesión y solidaridad es el que permitirá afrontarlos y mejorar como grupo. Generalmente, una comunidad se une bajo la necesidad o mejora de un objetivo en común, como puede ser el bien común; si bien esto no es algo necesario, basta una identidad común para conformar una comunidad sin la necesidad de un objetivo específico. En el caso a que hace referencia este trabajo se concentra en el concepto de comunidades rurales y agrícolas de Colombia, particularmente aquellas quienes se han visto más afectadas por la miseria y la violencia.

La literatura internacional sobre el desarrollo de la agricultura y el desarrollo rural con enfoque territorial enfatiza la importancia que tienen

los procesos de descentralización y la participación activa de los diversos actores económicos y sociales, y en general de las comunidades, en los espacios de planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas a nivel territorial. Para ello se considera necesario impulsar y fortalecer, en el ámbito rural, la asociatividad, el capital social, el empoderamiento de la población (en particular de los pequeños productores (agricultura familiar) y los grupos más pobres), y la gobernabilidad local y territorial.

Sobre la participación de las comunidades en el desarrollo de los programas la Reforma Rural Integral propuesta en el punto 1 del Acuerdo de Paz así como en lo relacionado con la sustitución del cultivo de uso ilícito prevista en el Punto 4 se desprende muy claramente que el proceso de decisiones al nivel local y en los diferentes temas, ya sea el de las tierras, o el de los programas de desarrollo con enfoque territorial o el relativo a la prestación bienes y servicios públicos, en la política fiscal local como los impuestos prediales o aun en la formulación y desarrollo de la estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito, tendrá como interlocutor principal de los diferentes estamentos gubernamentales a diversos tipos de comunidades y aun asociaciones de comunidades organizadas a nivel local o territorial por representantes de grupos con intereses comunes en los temas específicos a tratar. Como lo establece el punto 2 del Acuerdo, la participación ciudadana es un asunto esencial, junto a la apertura democrática, para construir la paz. De allí la necesidad que existe de dar garantías a los movimientos y las organizaciones sociales, estimular las diversas formas de asociación ciudadanas, promover el control y la veeduría ciudadana y fortalecer la planeación participativa.

Este énfasis en el rol de las comunidades como interlocutores válidos y principales en el diseño de las políticas y servicios locales obedece a una visión económica que argumenta las ventajas de adelantar la planeación y formulación de políticas de abajo hacia arriba que viene teniendo un apoyo o respaldo conceptual muy fuerte por parte de académicos y de los mismos organismos multilaterales. Pero, quizás, se fundamenta, ante todo, en el Artículo 1 de la propia Constitución colombiana que enfatiza la autonomía territorial y el carácter participativo de la sociedad y, muy

particularmente, de la visión política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto que se detalla a profundidad en el Capítulo 2 relativo a La Participación Política y la Apertura Democrática para conseguir la Paz. Allí se anota que la construcción de la paz requiere de la participación ciudadana en los asuntos de interés público y en la implementación del Acuerdo y resalta el derecho constitucional de construir organizaciones sociales del más variado estilo.

El involucramiento de las comunidades en la formulación de las políticas públicas y en los planes de desarrollo tanto a nivel local como nacional ha sido significativo y no lleno de controversias en el pasado reciente. Tomando en cuenta la experiencia reciente y en muchos casos inadecuada de la acción de las comunidades en Colombia y dado el marco establecido en el Acuerdo para la Paz y, en particular, las responsabilidades que se asignan a las diversas comunidades, este informe está orientado principalmente a recomendar el establecimiento de unas reglas del juego que permitan que el rol de las comunidades sea constructivo y coadyuve efectivamente a lograr el progreso de la agricultura y el cierre de las brechas entre la ciudad y el campo mediante un rol positivo de éstas en la concertación de las políticas desde los territorios. Para ello se debe aprovechar que en el Acuerdo se tiene previsto que el Gobierno promueva un proyecto de ley que reglamente las decisiones y sugerir incorporar allí las propuestas concretas sobre la organización y funcionamiento de la acción de las comunidades que se desprenden de este estudio.

De otra parte, según el documento CONPES sobre Posconflicto, dados los potenciales efectos positivos de la paz sobre toda la nación, sus regiones y poblaciones, la responsabilidad de realizar los esfuerzos financieros para implementar los contenidos programáticos del posconflicto recae, igualmente, sobre todos los actores, es decir, el Gobierno nacional, los gobiernos subnacionales, el sector privado y las organizaciones sociales. La cooperación internacional jugará un rol complementario muy importante, particularmente en zonas priorizadas.

En desarrollo del Acto Legislativo Nro. 01 de 2016 y el Acuerdo Final, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto, establecerán el Plan Plurianual

de Inversiones del posconflicto el cual deberá contemplar, como mínimo la estimación oficial de las necesidades de inversión (usos) y su costo, y la identificación de las fuentes potenciales y financiación. Las estimaciones realizadas servirán de insumo para que, durante los próximos veinte años, para cada periodo de gobierno, el DNP incluya dentro de los Planes Plurianuales de Inversiones de los diferentes Planes de Desarrollo, un componente específico de posconflicto para cumplir con las definiciones legales y los términos del Acuerdo Final. En cualquier caso, dicho Plan Plurianual de Inversiones deberá ser consistente y parte integral del Marco Fiscal, y el Marco de Gasto de Mediano Plazo para los periodos que corresponda.

El Fondo Colombia en Paz será el principal instrumento para la articulación y aplicación de las diferentes fuentes de financiamiento hacia las acciones priorizadas del posconflicto. El Fondo Colombia en Paz será creado mediante ley, operará como un patrimonio autónomo adscrito a la Presidencia de la República. En el documento se aclara que si bien originalmente (CONPES, 3850) sería una cuenta adscrita al Ministerio de Hacienda, en el documento en referencia se aclara que: “ se determina la creación del fondo como un patrimonio autónomo adscrito a la Presidencia de la República, que se clasificará como un sector dentro del Gobierno nacional central”.

Como tal se alimentará de múltiples fuentes de financiación y actuará como un fondo de fondos, ya que articulará los demás fondos creados o que se creen con el propósito de financiar los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz y garantizar el cumplimiento del Acuerdo Final. En consecuencia, el fondo tendrá dos vehículos de actuación. En primer lugar, podrá administrar y aplicar, a través de fondos específicos ya existentes o que se creen para los fines del posconflicto, las contrapartidas nacionales que se necesiten para las inversiones priorizadas por el Gobierno nacional y apoyadas por la cooperación internacional o el sector privado. En segundo lugar, estará en capacidad de gestionar los recursos de cooperación internacional u otras fuentes privadas o de la banca multilateral para el financiamiento.

El Acuerdo de Paz prevé que el Gobierno deberá estructurar en corto tiempo el programa detallado de inversión pública y gastos de funciona-

miento relacionados con los planes territoriales que surgen del Acuerdo y la estructura de su financiamiento. En este informe se hace un cálculo preliminar de los costos que se derivan de los puntos 1 y 4 del Acuerdo.

El presente informe se organiza en seis capítulos, más este resumen ejecutivo que contiene la introducción y las principales recomendaciones del trabajo. El primer capítulo trata el tema de la tierra que, como se sabe, es un punto neural del Acuerdo de La Habana¹. El segundo capítulo se dedica al punto 4 del Acuerdo que trata sobre la sustitución de los cultivos de uso ilícito. En el tercer capítulo se analiza lo relacionado con los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET). En el cuarto capítulo se revisan los Planes Nacionales a que se refiere el punto 1 del Acuerdo. En el quinto capítulo se ahonda sobre el concepto de participación comunitaria, sus características y requerimientos y el rol de la misma en el desarrollo de los territorios rurales. En el sexto y último capítulo se presentan algunas reflexiones sobre el financiamiento de la Reforma Rural Integral y los resultados del ejercicio de costeo de los puntos 1 y 4 del Acuerdo.

En los diversos capítulo se presentan los comentarios recibidos sobre los puntos 1 y 4 del Acuerdo Final original por parte de un grupo de expertos y funcionarios públicos sobre los diferentes temas que aborda el estudio, así como también los comentarios recibidos a una versión preliminar de este trabajo. A ellos el agradecimiento de los autores por su generosidad con el tiempo dedicado y las ideas y conceptos generosamente compartidos².

1 El presente informe se basa en el texto del Nuevo Acuerdo Final refrendado por el Congreso de la República.

2 Se realizaron entrevistas a los siguientes funcionarios y expertos: Álvaro Balcázar, Alberto Castañeda, Luis Fernando Mejía (Subdirector del DNP), Lina María García (Directora de Proyectos Especiales del DNP), Jaime Cardona (Director de Regulación Económica de la Seguridad Social del MHCP), Ángela Penagos y Juan Mauricio Ramírez (Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural, RIMISP) Alejandro Reyes, Hernando Zuleta (Director CESED Universidad de los Andes), Javier Flórez de la Agencia Nacional de Tierras; Alejandra Urrego y Luis Gabriel Guzmán de la Agencia de Renovación del Territorio y Daniel Rico, investigador de la Fundación Ideas para la Paz, FIP. Adicionalmente, agradecemos los comentarios enviados por Juan Sebastián Betancur, Absalón Machado, Oscar Marulanda y Guillermo Perry y los recibidos en la reunión convocada por Fedesarrollo el 1 de febrero por parte de: Fernando Cepeda, Luz Amparo Fonseca, María Victoria Llorente (FIP), Armando Montenegro, Guillermo Perry, Diana Güiza e Isabel Pereira (de Dejusticia), Juan Camilo Restrepo y los investigadores de Fedesarrollo.

Recomendaciones

a. Tierras

De la descripción y análisis que se adelanta en el primer capítulo sobre la problemática de las Tierras y el rol asignado a las comunidades dentro del Punto 1 del Acuerdo de Paz de La Habana se derivan una serie de interrogantes y recomendaciones de política que se desarrollan a continuación:

- Respecto a la constitución del Fondo de Tierras es claro que en el Acuerdo se establece que este tendrá un carácter permanente y “dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 10 años de creación”, plazo que se extendió a doce años en el Nuevo Acuerdo Final. Del análisis adelantado en este trabajo es evidente que existen diferencias muy grandes de percepción sobre la disponibilidad potencial de tierras para nutrir el Fondo. De un lado se establece que solo existen 75 mil hectáreas en manos del INCODER y un máximo de 500 mil adicionales administradas por intermedio de la Dirección de Estupecientes. No parece ni lógico, ni adecuado desde el punto de vista de la protección de los recursos naturales del país argumentar que las tierras requeridas se pueden conseguir de manera fácil sustrayéndolas de las Zonas de Reserva Forestal, ni tampoco por medio de los mecanismos obligados de expropiación. Dados los compromisos del Acuerdo en términos de las hectáreas necesarias para nutrir el Fondo y redistribuir tierras en los próximos doce años, es imprescindible adelantar un estudio conjunto por parte de la Agencia Nacional de Tierras, el IGAC, el DNP y el Ministerio de Hacienda que permita definir la necesidad de compra de tierras para cumplir con las metas establecidas en el Acuerdo.
- En lo que toca con los compromisos relativos a la modernización del catastro es evidente que el gobierno ya ha avanzado en el establecimiento de una Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano y ha puesto en marcha un proyecto piloto para establecerlo. Sin embargo, de la lectura de las

recomendaciones del documento CONPES y de las recomendaciones adelantadas en éste sobre la reforma al catastro, no resulta evidente la ventaja que el IGAC dependa del Departamento Nacional de Planeación, ni del Ministerio de Hacienda, dadas las funciones de estas dos entidades y el riesgo de la politización del organismo. Éste debe ser muy técnico e independiente y con recursos propios para poder desempeñar sus funciones. Las críticas adelantadas respecto a su actual ubicación dentro del DANE no parecen convincentes, sobretodo, cuando se requiere que dicha entidad tenga un carácter multi-propósito y que integre la información de notariado y registro con la propiamente catastral.

- Desde el ámbito de la participación de las comunidades, parece extremadamente peligrosa por su incidencia en los conflictos de la propiedad la sugerencia de las FARC de promover la realización de una cartografía con las comunidades, asociaciones de desplazados y organizaciones sociales para identificar tierras ociosas, extinguidas, apropiadas ilegalmente o despojadas para luego incorporar sus resultados a la reforma del catastro y dar una base social a las políticas de restitución, distribución y formalización. Esta preocupación parece haberse solucionado con los ajustes introducidos en el Nuevo Acuerdo Final que delega a las autoridades dicha función.
- Respecto al tema del impuesto predial es interesante comentar, en primer término, que si bien en el Acuerdo de La Habana y en las propias recomendaciones del Misión para la Transformación del Campo se habla de la conveniencia de establecer impuestos prediales progresivos, su puesta en marcha no se discute ni en los documentos CONPES sobre el Posconflicto o el relativo al Catastro Multipropósito. El tema del impuesto predial progresivo tampoco fue analizado en la propuesta gubernamental sobre la Reforma Tributaria Estructural. La autonomía fiscal local en lo que hace a los impuestos prediales prevista en las leyes 12 y 14 de 1983, así como las reformas posteriores de los años noventa, dan la opción de establecer las tarifas de los prediales dentro de ciertos rangos, pero su fijación es autónoma por parte de los Consejos Municipales. Final-

mente, cabe destacar que la participación de las comunidades en la fijación de los prediales prevista en el Acuerdo debe canalizarse a través de sus representantes en los concejos municipales y las decisiones que estos adopten a nivel de cada municipio dentro de su autonomía fiscal local.

- En lo relacionado con la formalización de la propiedad y el rol de las comunidades en la escogencia de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y los beneficios integrales de acompañamiento, cabe resaltar y recomendar como lo anotó uno de los expertos entrevistados, que si bien esta función no debe ser exclusiva de las autoridades, cuando se haga referencia a las comunidades, éstas deben ser representativas de todas las organizaciones vigentes a nivel local tales como las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de productores, las asambleas y juntas veredales y no solamente los representantes de comunidades cercanas a las FARC. En todo caso, según los ajustes introducidos en el Nuevo Acuerdo Final, la elaboración del registro de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente recae sobre la autoridad competente.
- En el tema de la jurisdicción agraria convenida en el Acuerdo no parecen existir mayores dudas o reparos, salvo, quizás, el hecho que ni en el Acuerdo, ni en los otros documentos que analizan el desarrollo de dicha jurisdicción se explica con claridad cómo se vincula ésta con la estructura general de la justicia en Colombia y cómo se evita que estas jurisdicciones se conviertan en fuentes de presión indebida por parte de comunidades cercanas a las FARC, que pueda llevar eventualmente a mayores conflictos sobre los derechos de propiedad. Es decir, que se debe evitar que este tipo de jurisdicción reciba el mismo tipo de críticas por su aislamiento del resto del andamiaje institucional de la justicia que los de la denominada justicia transicional convenida en el Acuerdo.
- En lo que hace al tema del cierre de la frontera agrícola y las funciones o roles que le asigna el Punto 1 a las comunidades en este frente, cabe destacar que en el Acuerdo se propone desarrollar un plan de zonificación ambiental que permita delimitar la frontera agrícola

la, las zonas aptas para la actividad minera y las zonas de reserva forestal, buscando un equilibrio entre medio ambiente y bienestar “bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y el Desarrollo Sostenible”. No obstante, el balance o equilibrio entre los beneficios nacionales y locales en el uso del suelo es muy delicado. Parece adecuado que la opinión de las comunidades se enmarque dentro de lineamientos generales del gobierno sobre el uso del suelo, como lo sugiere un alto funcionario público entrevistado, pero donde las autoridades y comunidades locales tengan un gran qué decir en lo que se haga en su jurisdicción. Esta recomendación de crear una instancia de alto nivel encargada de delinear los criterios generales del uso de la tierra de manera compatible con las responsabilidades locales también fue materia de ajuste en el Nuevo Acuerdo Final, según se detalló en la sección anterior. A este respecto, resulta, por lo demás particularmente preocupante y desafortunada la sentencia 389 de julio 27 del 2016 de la Corte Constitucional que otorga autonomía a las localidades en la decisión sobre el uso de los recursos naturales, bajo el principio de participación ciudadana en materia ambiental.

- Por último, cabe entrar a analizar el tema de las Zonas de Reserva Campesina, ZRC, creadas en virtud de la Ley 160 de 1994 y adelantar recomendaciones al respecto. Como se explica en el texto, en el Acuerdo se establece explícitamente que un aspecto central de dicha estrategia es la creación de ZRC como iniciativas agrarias que contribuyan a la paz en un marco de desarrollo sostenible. Para ello se convino que el Gobierno nacional, “en concertación con las comunidades”, promoverá el acceso a la tierra y el desarrollo de las ZRC. Se termina la sección afirmando que: “Se promoverá la participación activa de las comunidades- hombres y mujeres- que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo”. No obstante, conviene recomendar que el gobierno tenga extrema cautela en la expansión de dichas zonas y que en su reglamentación se estipule que las comunidades y el gobierno al establecerlas tengan en cuenta e incluyan a los poseedores buena fe y a los dueños legítimos.

timos de las tierras. En dicha reglamentación también debe quedar consignada una definición de comunidad que garantice la representación de todos los actores de los territorios rurales. El tema de la creación de ZRC y el rol de las comunidades en esta tarea también fue sujeto de aclaración en el Nuevo Acuerdo Final. Éste asigna una responsabilidad relativamente mayor a la autoridad competente en la creación de nuevas ZRC.

Erradicación de cultivos de uso ilícito

La solución definitiva al problema de las drogas ilícitas que plantea el Acuerdo tiene como eje fundamental la erradicación de los cultivos de coca del territorio nacional, los cuales han experimentado una considerable expansión en los últimos años. Este hecho plantea retos importantes que deben ser evaluados por el gobierno y las autoridades encargadas de adelantar las estrategias de erradicación y desarrollo alternativo. Del análisis realizado en el segundo capítulo de este trabajo surgen las siguientes recomendaciones:

- El éxito de la estrategia para reducir los cultivos ilícitos requiere de una aproximación balanceada que tenga como pilares la erradicación, el desarrollo alternativo (DA) y la interdicción. Su enfoque debe ser de largo plazo para garantizar resultados sostenibles.
- En materia de erradicación, se debe privilegiar la erradicación voluntaria, a partir de acuerdos con las comunidades de las zonas productoras, pero sin descartar la erradicación forzosa, bien sea manual o por aspersión (manual o aérea), que puede ser la única opción viable de erradicación en ciertas áreas. En el Nuevo Acuerdo Final se hace explícito que el Gobierno puede recurrir a la aspersión para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Cabe anotar que el cumplimiento de las ambiciosas metas de erradicación (50.000 has para este año) demandará esfuerzos en todos los frentes.
- Las condiciones de seguridad en las zonas afectadas por cultivos ilícitos deben ser reforzadas para evitar que sean ocupadas por otros

actores armados ilegales y combatir otras actividades ilícitas como la minería ilegal.

- El desarrollo alternativo (DA) debe ser el eje principal de la estrategia de lucha contra los cultivos ilícitos, como medio para ganarse la confianza de las comunidades llevando la cara amable del Estado a los territorios afectados y para generarles opciones sostenibles de generación de ingreso y bienestar. El DA debe llegar a todas las zonas afectadas, en particular a las que enfrentan las condiciones más difíciles. Los programas de DA deben estar sujetos a procesos de monitoreo y evaluación que garanticen el cumplimiento de sus objetivos.
- El DA debe priorizar la provisión de bienes públicos especialmente vías y transporte fluvial. Se recomienda también priorizar el gasto social (salud, educación) en niños y jóvenes para impulsar la transformación de los territorios en el largo plazo.
- La participación de las comunidades tanto en las fases de erradicación como de desarrollo alternativo es fundamental para asegurar el éxito de la política de sustitución. Tal como lo contempla el Nuevo Acuerdo Final, la participación debe incluir a todos los actores del territorio (autoridades locales y municipales, asociaciones de productores y cultivadores ilícitos y legales).
- Los territorios a intervenir no deben limitarse a las zonas donde están localizados los cultivos sino que deben abarcar zonas más amplias, con un enfoque preventivo. Lo más conveniente es que incorporen veredas o municipios completos para facilitar el monitoreo de la erradicación y el control social de toda la comunidad. Para ello se sugiere crear incentivos que promuevan el control social, por ejemplo llevando bienes públicos adicionales a las veredas o municipios que se mantengan libres de cultivos ilícitos.
- No se recomienda el uso de incentivos monetarios para la erradicación por los efectos perversos (riesgo moral) que pueda tener en la expansión del área cultivada y el número de personas involucradas. En caso de que se usen, deben involucrar algún tipo de compensa-

ción (por ejemplo por área erradicada) y tener una duración limitada en el tiempo. En este aspecto, el Nuevo Acuerdo Final también reporta avances.

- La estrategia de erradicación requiere de sistemas de información objetivos y oportunos. Si bien los “censos participativos” que se mencionan en el Acuerdo pueden aportar información relevante sobre la ubicación, extensión de los cultivos y número de personas involucradas, es necesario contar con mediciones objetivas que verifiquen las condiciones iniciales y los avances que se vayan logrando en materia de erradicación. Un modelo puede ser el sistema de monitoreo implementado por Bolivia que incluye monitoreo vía satélite, fotografía aérea y verificación en terreno por parte de tres agencias diferentes (UNODC, Unión Europea y Estados Unidos).
- El acceso a la tierra constituye un factor crítico para el éxito de los planes de sustitución y desarrollo alternativo. Estos deben incluir programas de titulación en las zonas afectadas por los cultivos o en otras regiones del país, lo cual requiere avances en la política de tierras de que habla el punto de Reforma Rural Integral del Acuerdo.
- En materia institucional, se recomienda una mayor articulación entre las diferentes instancias estatales a cargo de la política antidrogas. De igual manera, el DA debe hacer parte integral de las políticas de desarrollo rural a nivel nacional y debe contar con la flexibilidad suficiente para adaptarse a las condiciones particulares de los territorios rurales afectados por los cultivos ilícitos, tal como lo sugieren Leibovich y Perfetti (2009).
- Es necesario fortalecer la gobernanza local, en especial el papel de las autoridades municipales y regionales. El Nuevo Acuerdo Final en el punto correspondiente a la Implementación (Punto 6) registra avances en este sentido, al señalar entre los principios generales para su implementación la necesidad del fortalecimiento institucional y de la participación activa de las autoridades regionales y locales en las políticas públicas que se adopten en el marco del Acuerdo (pg. 193).

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET

La revisión de literatura a nivel internacional sobre el Desarrollo Rural Territorial (o Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial), y el análisis realizado en el tercer capítulo de este informe dejan en claro que se trata de un enfoque que pone a los territorios en el centro de los programas de desarrollo rural. La puesta en marcha de este tipo de enfoque conlleva la creación o consolidación de capacidades territoriales en materia económica, social, institucional y ambiental.

- La dimensión institucional del Desarrollo Rural Territorial no solo considera las reglas de juego y la institucionalidad territorial sino que también incorpora el capital social. Esto hace que en el enfoque del Desarrollo Rural Territorial la participación de las comunidades sea considerada de vital importancia para el desarrollo de los territorios rurales.
- De especial importancia resulta el fortalecimiento de las capacidades y las técnicas para planificar y formular planes, programas y proyectos a nivel territorial, lo mismo que fortalecer las capacidades económica, financiera y administrativa de los entes regionales y locales.
- Además de asegurar el fortalecimiento de las capacidades de los municipios y los departamentos, se requiere que la institucionalidad territorial disponga de los arreglos y los mecanismos institucionales necesarios para concretar la efectiva ejecución de los programas, los proyectos y las acciones que se emprendan. Para ello se considera conveniente y necesaria la creación de instancias de coordinación entre los gobiernos nacional, departamental y municipal y de cooperación entre los sectores público, privado y la sociedad civil.
- Precisamente, y en consideración a la necesidad de crear este tipo de instancias de coordinación, en el estudio preparado para Fedesarrollo (Junguito, et. al., 2014) se propone la creación de una estructura institucional para el desarrollo rural que comprende la creación de las denominadas agencias regionales de desarrollo ru-

ral, las que tienen como función gestionar el desarrollo rural a nivel departamental y en las que participan el sector público, el privado y la sociedad civil. La creación de estas agencias debe ir acompañada de la puesta en marcha del consejo para el desarrollo rural que es el órgano de encuentro y diálogo entre el gobierno nacional y las agencias regionales que representan los intereses de los territorios rurales. En dicho consejo se deben definir, previa la presentación de las respectivas propuestas de las agencias y de las políticas nacionales (las que responden a un plan de acción para el desarrollo rural que debe contar con el aval del Conpes y el Confis), los planes, los programas y los proyectos priorizados que se van a ejecutar en los respectivos territorios.

- Dado que, según el Acuerdo, los PDET se van a ejecutar primordialmente en zonas de conflicto, las que se caracterizan porque históricamente el Estado ha hecho poca presencia, es de gran importancia que el Gobierno nacional apoye, a través de recursos financieros y de programas especiales de intervención y apoyo, el fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales y departamentales en los que se vayan a ejecutar dichos Programas.
- En este sentido es necesario tener en cuenta que la experiencia más reciente sobre los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) en el Sur del Tolima y en el Norte del Cauca indican la importancia crucial que para el éxito de este tipo de Programas tienen la capacidad de articulación y coordinación interministerial e interinstitucional y la agilidad y eficacia en la ejecución de los recursos de financiamiento de los mismos. Ello enfatiza la necesidad que existe de que el Gobierno tome las medidas necesarias para remover este tipo de barreras.
- Como se indica en el documento CONPES para el posconflicto “Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto” (DNP, 2016) analizado en el tercer capítulo de este informe, los PDET estarán a cargo de la recién creada Agencia para la Renovación del Territorio (ART). Esta Agencia, que originalmente dependía del Mi-

nisterio de Agricultura y Desarrollo Rural y que fue trasladada a la Presidencia de la República, no tiene mayor experiencia y tampoco cuenta con las capacidades y los recursos necesarios para la puesta en marcha de los Programas PDET.

- Además de los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (al igual que otras entidades adscritas al MADR como la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural) ha venido ejecutando una serie de proyectos e iniciativas en los territorios rurales. Dado que los PDET se van a llevar a cabo en estos territorios por parte de la ART, es necesario que adentro del Gobierno se asegure la adecuada articulación y coordinación entre ambas instituciones. No debe olvidarse que en los tiempos del PNR se presentaron problemas de coordinación y ejecución de programas y proyectos con el Fondo para el Desarrollo Rural, los que a la larga terminaron debilitando la institucionalidad para el desarrollo rural.
- Para asegurar la sostenibilidad en el tiempo de los PDET, el Gobierno debe desarrollar y fortalecer la institucionalidad agropecuaria y rural. En particular, se debe revisar el excesivo enfoque centralista que tienen las nuevas agencias del sector, como es el caso de la ADR. Si realmente se quiere implementar el enfoque de desarrollo rural territorial, es necesario promover y desarrollar la institucionalidad territorial con la creación de las agencias regionales de desarrollo rural antes referidas. Ello haría que la ADR se convierta más en un mecanismo para canalizar los recursos que a través del sector agropecuario se van a ejecutar en los territorios.
- Con respecto a la coordinación y la articulación interministerial e interinstitucional para el desarrollo rural de los territorios donde se implementarán los PDET es importante insistir en la necesidad de que el Gobierno Nacional, más allá de la institucionalidad para la paz y el posconflicto que se propone en el documento CONPES 3867, establezca los mecanismos adecuados para asegurar dicha coordinación. En el estudio de Fedesarrollo (2014), así como en el

realizado por la Misión para la Transformación del Campo (2015) se hacen propuestas para asegurar dicha coordinación. En el primero, por ejemplo, se sugiere la creación de una Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural.

Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Aunque los Planes Nacionales del Acuerdo de La Habana, analizados en el cuarto capítulo de este informe, abordan temáticas esenciales para el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales y establecen objetivos pertinentes, no se plantea para su ejecución un enfoque que garantice una acción integral y coordinada del Gobierno Nacional capaz de asegurar las transformaciones y los objetivos que plantea la Reforma Rural Integral. Como lo señalan los estudios de Fedesarrollo, OCDE y Misión para la Transformación del Campo, la intervención integral del Estado es una condición necesaria para un desarrollo agrícola y rural virtuoso y sostenible.

- Para que los Planes Nacionales se ejecuten con eficacia y se alcancen los objetivos establecidos, el Gobierno nacional deberá corregir las serias falencias que en materia institucional se presentan en los sectores agropecuario y rural, como lo evidencian los estudios citados en el cuarto capítulo de este informe. En este sentido, se sugiere aprovechar las propuestas y recomendaciones de dichos estudios.
- Para asegurar la adecuada coordinación y seguimiento en la formulación y la ejecución de los Planes Nacionales, se recomienda que el Gobierno Nacional adopte la propuesta del estudio para Fedesarrollo (Junguito, et al., 2014) de crear la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural en la que intervienen el DNP, los Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Desarrollo Rural y otros nueve ministerios. A través de la Comisión se podrá hacer la priorización de la ejecución de las acciones y de los correspondientes recursos de inversión.
- El Gobierno debe ser cuidadoso en la definición de los subsidios que se plantean en el Acuerdo (especialmente en la sección 1.3.3.3. del Punto 1) no sólo por las implicaciones fiscales de los mismos sino

por lo inapropiado que resulta promover un desarrollo productivo agrícola y rural fundamentado en subsidios. Si para algunos casos se requiere la utilización de subsidios, se hace necesario establecer las condiciones y los requisitos para su acceso y uso, asunto que debería incorporarse al proyecto de Ley de subsidios promovido por el Gobierno en el Congreso de la República. En este sentido, recientemente la OCDE y el BID han propuesto lineamientos y recomendaciones en esta dirección. Adicionalmente, el Gobierno deberá priorizar, en el diseño y la ejecución de los Planes Nacionales y los PDET, la inversión en los bienes públicos rurales como una alternativa más eficaz y sostenible a los subsidios.

La participación ciudadana y la participación comunitaria en la Reforma Rural Integral

Como se analiza en el quinto capítulo de este informe, la participación ciudadana y la participación comunitaria son conceptos diferentes tanto en su objetivo central como en su funcionamiento. El fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana es una acción necesaria para mejorar la gobernabilidad y la capacidad de respuesta de los gobiernos a las necesidades de la población. Por su parte, la participación comunitaria es la herramienta por medio de la cual se involucra activamente a la población en las diferentes etapas de diseño, implementación y evaluación de proyectos y programas de desarrollo, generando con ello mayor compromiso entre la comunidad.

- La participación comunitaria es una herramienta flexible de la política pública cuyo éxito depende de la adecuada lectura que se haga de las condiciones que la determinan. Para ello el Gobierno deberá establecer cómo debe utilizar la participación comunitaria y en qué etapas de la política pública. Esto requiere que el Gobierno considere variables como: el tipo de proyecto o programa del que se trate (de infraestructura, de servicios sociales o de proyectos productivos, entre otros); las condiciones políticas en las que se está inmerso

(como escenarios de conflicto interno y procesos electorales); la intensidad con la que la comunidad puede participar en los proyectos y los programas de desarrollo; el capital social y humano con el que cuentan las comunidades; la etapa de la política pública de la que se trata; y el grado de gobernanza y gobernabilidad en los territorios.

- La participación ciudadana y la participación comunitaria pueden interactuar a modo de ciclo virtuoso. Por tanto, el Gobierno deberá fortalecer el funcionamiento adecuado de cada tipo de participación y disponer de las instancias necesarias para lograr los resultados deseados.
- El Gobierno deberá asegurar la capacitación tanto de las comunidades como de las unidades de gobierno local pues con ello se consigue que haya un mayor equilibrio de poder entre estas dos instancias, ya que contar con comunidades fortalecidas y gestoras de su propio desarrollo facilita que los gobiernos locales centren su atención en proyectos cada vez más ambiciosos que impulsen aún más el progreso de los territorios.
- Dada la debilidad de los gobiernos locales en las zonas afectadas por el conflicto interno, el Gobierno nacional deberá reconocer las necesidades específicas de capacitación y apoyo en los aspectos técnico, institucional y económico para lograr la debida ejecución de los programas y proyectos y la consolidación de la paz.
- En línea con el punto anterior, es fundamental que los diferentes niveles de gobierno adopten, de manera ágil y ordenada, las acciones necesarias que ayuden tanto a restablecer la confianza de los pobladores en el gobierno como a fomentar el trabajo coordinado entre ambos actores.
- El Gobierno nacional deberá asegurarse que los programas y los proyectos que se implementen en los territorios rurales respondan a las necesidades de la comunidad; se articulen con los planes de los gobiernos local, departamental y central; y que las comunidades cuenten con las instancias y mecanismos adecuados de participación.

- Para que las comunidades mantengan su compromiso con la paz, el Gobierno Nacional debe establecer mecanismos eficaces y ágiles para garantizar que el desarrollo llegue prontamente a los territorios. Debe tenerse en cuenta que según la experiencia internacional, los diez primeros años son críticos para evitar un resurgimiento del conflicto.
- Los documentos CONPES 3867 (2016) y la recomendación del RIMISP (2016) sugieren que al constituir las Asambleas Comunitarias para la participación ciudadana se vele por la representatividad de los integrantes de las comunidades cuidando especialmente la representación por raza y género. No obstante, también se debe velar por la aplicación de otros criterios (como son la experticia técnica, la experiencia y la participación actual en las actividades que se desarrollan) para garantizar que se tenga una representación que responda a las reales condiciones de las comunidades.
- Es importante que el Gobierno nacional tenga en cuenta, como lo señalan los expertos del Banco Mundial, que la creación de una agencia o ministerio exclusivamente para el manejo del posconflicto no es del todo recomendable porque la sostenibilidad del desarrollo territorial en el largo plazo puede estar comprometida. Esto significa que, a menos que la agencia o el Ministerio creado sepa articular de manera permanente las acciones con las de otras agencias y Ministerios, se corre el riesgo que, una vez finalizada la etapa oficial del posconflicto, los proyectos y los programas queden huérfanos y la sostenibilidad de los mismos comprometida.
- Para la evaluación de la participación comunitaria el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales deberán diferenciar sus resultados de los de los programas y proyectos. La participación comunitaria responde a un objetivo específico y sus resultados pueden tardar más tiempo en visibilizarse por lo que el marco de tiempo y los indicadores utilizados para su evaluación deben responder a esta realidad.

Reflexiones sobre el financiamiento de la Reforma Rural Integral y costeo preliminar de los puntos 1 y 4 del Acuerdo

Del análisis adelantado en el sexto capítulo sobre el costeo indicativo que se deriva de los compromisos de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz se puede concluir que:

- El Gobierno nacional por medio del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda con la Alta Consejería para el Posconflicto, establecerán el Plan Plurianual de Inversiones del posconflicto el cual deberá contemplar, como mínimo, la estimación oficial de las necesidades de inversión (usos) y su costo, y la identificación de las fuentes potenciales y financiación.
- En todo caso, la asignación de recursos de dicho Plan Plurianual de Inversiones deberá ser consistente y parte integral del Marco Fiscal, y el Marco de Gasto de Mediano Plazo para los periodos que corresponda.
- Este condicionamiento del financiamiento de los programas de la Reforma Rural Integral y, en general, de los gastos del posconflicto al cumplimiento estricto de la estabilidad fiscal fue reforzado de manera explícita en el Nuevo Acuerdo Final.
- Está previsto que el Fondo Colombia en Paz será el principal instrumento para la articulación y aplicación de las diferentes fuentes de financiamiento hacia las acciones priorizadas del posconflicto y que los recursos que nutrirán a éste provendrán de diversas fuentes de financiamiento incluyendo la cooperación internacional.
- Los resultados del costeo indicativo de los puntos 1 y 4 del Acuerdo muestran que su costo total ascendería a \$148,3 billones, de los cuales \$142,6 billones corresponden a la Reforma Rural Integral. Al distribuir este valor en los 15 años previstos para la implementación del Acuerdo se tiene que su costo promedio sería de \$9,9 billones, cifra que equivale al 1,14% del PIB estimado para 2016. El gasto existente corresponde al 0,53% del PIB, con lo cual el gasto adicional sería de \$5,3 billones, o 0,61% del PIB estimado para 2016. Al

tomar en cuenta los aportes de la cooperación internacional (0,12% del PIB), el impacto fiscal neto estimado sería de 0,49% del PIB por año.

- Si bien para este cálculo se supone que el gasto se distribuye homogéneamente durante 15 años, corresponde a las autoridades encargadas del postconflicto definir cuáles gastos deben priorizarse en el tiempo. Se sugiere priorizar la inversión en bienes públicos en las zonas afectadas por el conflicto, especialmente: vías terciarias y transporte fluvial, salud y educación, así como también las inversiones tendientes a mejorar el acceso a la tierra como: formalización, catastro mutipropósito y el Fondo de Tierras.
- Con base en los resultados anteriores se puede concluir que el cumplimiento del Acuerdo en cuanto hace a los Puntos 1 y 4 no parece presentar una amenaza a la estabilidad fiscal del país. Las inversiones previstas en estos puntos estarían dentro de las posibilidades de financiamiento del gobierno, particularmente tomando en cuenta la Reforma Tributaria recientemente aprobada por el Congreso.

CAPÍTULO UNO

Tierras

El tema de la tierra en el Acuerdo de La Habana

Uno de los considerandos básicos del Punto 1 del Acuerdo de Paz relativo a la Reforma Rural Integral toca con el tema de la tierra y dice específicamente que una verdadera transformación del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra, de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo, democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

Para ello propone la conformación de un Fondo de Tierras (provenientes de extinción del dominio, recuperadas en favor de la nación, de la Reserva Forestal, donadas, inexploradas y adquiridas o expropiadas) que el gobierno se compromete a crear. Agrega que el Fondo de Tierras tendrá un carácter permanente y “dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación”. Estas tierras serán de distribución gratuita y como beneficiarios de estas se precisa que serán los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y “las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto”. También se especifica que serán beneficiarias de la entrega de tierras aquellas comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento “con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción agropecuaria”.

Además del acceso a las tierras, se precisa que dichos hombres y mujeres y comunidades quienes recibirán tierras serán beneficiarios de servicios de acompañamiento como vivienda, asistencia técnica, capacitación, mercadeo y otros bienes públicos provistos por el estado, aspectos que se analizan y cuantifican en secciones posteriores de este informe. Al discutirse el tema de los mecanismos para dirimir los conflictos de tenencia y uso de la tierra también se hace referencia al establecimiento de mecanismos de concertación y diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, los campesinos y las comunidades de diferentes etnias, así como “las

empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en las zonas rurales”.

En seguida, al referirse a la actualización del catastro y al impuesto predial el tema de la participación de las comunidades vuelve a salir a flote. Se establece la conveniencia de fijar impuestos prediales progresivos, tema que compete a los concejos municipales, y se propone la actualización catastral en un período de siete años, dando énfasis a las zonas prioritarias. Se anota la importancia de la participación ciudadana para dar transparencia a la información y se anota que: “En todo caso, los asuntos de orden catastral que tengan que ver con las comunidades rurales contarán con la participación de sus integrantes. En ningún caso, lo aquí acordado afectará los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y demás comunidades rurales”.

Finalmente, sobre el tema del cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva se propone desarrollar un plan de zonificación ambiental que permita delimitar la frontera agrícola, las aptas para la actividad minera y las zonas de reserva forestal buscando un equilibrio entre medio ambiente y bienestar “bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y el Desarrollo Sostenible”. Un aspecto central de dicha estrategia es la creación de Zonas de Reserva Campesina ZRC como iniciativas agrarias que contribuyan a la paz en un marco de desarrollo sostenible. Para ello se convino que el Gobierno Nacional “en concertación con las comunidades” promoverá el acceso a la tierra y el desarrollo de las ZRC. Se termina la sección afirmando que: “Se promoverá la participación activa de las comunidades- hombres y mujeres- que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo”.

Diagnósticos sobre el tema de la tierra y la solución del conflicto armado

Según el documento CONPES, Estrategia de Preparación Institucional para el Posconflicto, en el tema de las tierras se argumenta que en los municipios de alta incidencia del conflicto existen problemas históricos de ordenamiento territorial ligados a la debilidad y el traslape de los ins-

trumentos de planificación y ordenamiento existentes. Prueba de ello es la situación del catastro y su relación con el registro de la propiedad. De los 187 municipios identificados por el DNP con mayor afectación por el conflicto armado en Colombia, 31 (17%) no tienen formación catastral, 117 (63%) se encuentran desactualizados y solo 39 (20%) están actualizados. En otras palabras, el 80% no dispone de información catastral básica que permita ordenar de manera precisa y confiable los procesos de apropiación, ni cuentan con información predial suficiente que permita su asociación al registro público de la propiedad¹³ para garantizar la seguridad jurídica de los predios en dichos territorios.

Agrega que en la actualidad las zonas de reserva forestal, las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y sus respectivas zonas amortiguadoras, los páramos, humedales, territorios colectivos y resguardos indígenas, entre otros, no se encuentran bien delimitados o se encuentran en proceso de delimitación más precisa, como es el caso de los Parques Nacionales Naturales (PNN). Esto conlleva una presión inadecuada y conflictos por su uso, al tiempo que se dificulta la planificación integral del territorio y su aprovechamiento sostenible. Esta situación es particularmente preocupante en municipios afectados por el conflicto, ya que allí se encuentra el 42% de los bosques y el 50% de los PNN del país, como se explica en el Documento CONPES 3850 Fondo Colombia en paz.

Sobre el tema de participación de las comunidades en el tema de tierras comenta que la falta de un ordenamiento territorial integral participativo, sumado a las debilidades institucionales de las autoridades ambientales, ha incidido en dinámicas de inadecuado uso y ocupación del suelo. En general, en las regiones de conflicto, cerca del 25% del territorio tiene conflicto de uso del suelo por sobre o subutilización. Este porcentaje es aún mayor en departamentos como Meta, Antioquia y Caquetá, en donde se concentra cerca del 50% del suelo con conflicto de uso. Se estima que aproximadamente 806.622 hogares rurales, equivalentes al 53% de los que se dedican a actividades agropecuarias, jamás han tenido tierra ni siquiera a título de tenencia, y que como mínimo 59,5% de los que ejercen relaciones con la tierra, lo hacen de manera informal sin poder acreditar dominio pleno. Así mismo, 69,9% de las unidades de producción agrope-

cuaria (UPA) en Colombia tiene menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5% del área censada. Apenas existe producción agropecuaria en UPA de más de 100 hectáreas, que representan el 2,8 % del total.

Dado que el desplazamiento forzado se ha materializado en el despojo, la pérdida o el abandono forzado de las tierras, el Estado ha implementado la política de restitución de tierras, que incluye un marco legal e institucional especial. Aunque los avances en la implementación de esta política son importantes (Página 38, Tabla 3), estos se han visto limitados por debilidades en los instrumentos de catastro y registro disponibles. Estas configuran una situación en la que cerca de un 59% de la propiedad evidencia inseguridad jurídica debido a la precariedad de las formas de tenencia (poseedores o tenedores sin títulos), así como por la demora en el proceso judicial, el proceso de micro-focalización, las estrategias procesales de los afectados, las dificultades con los segundos ocupantes, entre otros.

Otro documento CONPES titulado, Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano, al cual cabe hacer breve referencia, pues muestra el avance del gobierno en la preparación institucional del Punto 1 de la Agenda de La Habana en lo que hace al tema de Tierras es el relativo a la conveniencia de adoptar una reforma al Instituto Colombiano Agustín Codazzi y a los catastros de Antioquia, Medellín y Cali y al Instituto de Notariado y Registro para establecer un catastro multipropósito que no tenga fines exclusivamente de la valoración catastral de las tierras con fines casi exclusivamente fiscales relacionados con la base para el pago de los impuestos prediales.

Allí se documenta que en la actualidad, el 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral, y el 63,9% del área formada tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios históricamente afectados por una alta incidencia del conflicto armado, el 79% son, a su vez, municipios que hoy no cuentan con información catastral básica. Se argumenta y se concluye que en el escenario de una Colombia en paz, el catastro multipropósito se presenta como una oportunidad para resolver problemas relacionados con la gestión de la tierra que han aquejado a la sociedad colombiana por décadas, pues per-

mite identificar, caracterizar y medir con exactitud los predios que componen el territorio; y contribuye a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, y a establecer la vocación del suelo. También se afirma que en el documento sobre la reforma rural integral, que recoge lo acordado inicialmente en el marco de las negociaciones de paz con la insurgencia, concibe y reconoce el catastro como un instrumento de planificación e información para facilitar el desarrollo agrario integral, estimular la desconcentración de la propiedad rural, y regularizar con transparencia la propiedad; precisar el aprovechamiento actual de cada predio, con el fin de actualizar el valor del suelo e inducir a través del impuesto predial un uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra; y vincular la realidad de la tenencia de la tierra con el registro de los inmuebles, de tal forma que los derechos de propiedad sean efectivamente protegidos y reflejen la tenencia legítima de quien ocupa la tierra y la aprovecha.

Para la implementación del catastro multipropósito se proponen dos fases: un piloto del nuevo modelo en 11 municipios, que será completado durante 2016; y el posterior escalamiento a todo el territorio nacional entre 2017 y 2023. La meta a 2018, según el documento, es conformar e implementar el catastro multipropósito en el 25% del país (con énfasis en zonas rurales), y sentar las bases para completar el ejercicio nacional, en 2023. Una de las razones adicionales para dicha integración es que al identificar la interrelación catastro-registro se encontró que esta coincide solo para el 67% de los predios.

En términos de las recomendaciones se proponen un conjunto de estrategias que se resumen así: primero, para garantizar que los avalúos catastrales del país reflejen adecuadamente la condición económica y física de los inmuebles, sus determinantes y las dinámicas de su mercado, en el marco de esta estrategia se diseñará y pondrá en funcionamiento un observatorio del mercado inmobiliario. Segundo, se requiere producir y actualizar la cartografía básica del país para lo cual se propone el diseño y ejecución de un Plan Nacional de Cartografía; se conformará un registro o inventario nacional de reconocedores prediales o agrimensores; se reglamentará el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015, para permitir a la autoridad catastral, cuando advierta diferencias entre la realidad encontrada

en terreno y el título registrado, solicitar ante las oficinas de registro de instrumentos públicos corregir la información de los predios (certificados planos prediales catastrales) conforme a lo reportado por el catastro multipropósito y se propone modernizar y fortalecer la institucionalidad catastral, adscribiendo el catastro al Ministerio de Hacienda o al DNP.

Como tercer elemento de referencia que sirve para complementar el diagnóstico sobre la vinculación del tema de Tierras con la solución del conflicto armado planteado en La Habana y el rol de las comunidades es el libro de Alejandro Reyes Posada titulado *La Reforma Rural para la Paz*. En esta excelente obra el autor describe la visión de las FARC y la de los negociadores del gobierno en La Habana en torno al tema de Tierras y explica en detalle los compromisos del acuerdo logrado en estos aspectos. Argumenta que, a su mejor entender, para las FARC la extensión del latifundio y la exclusión violenta del campesino son las causas del conflicto armado, de suerte que un acuerdo político para enfrentar estas situaciones resultaba ser aspecto fundamental para cimentar una paz duradera. Además las FARC centraron su atención en la defensa de la economía agraria familiar; rechazan la eliminación de la Unidad Agrícola Familiar para grandes proyectos agropecuarios y forestales y defienden las zonas de reserva campesina contra la concentración de la propiedad. Además es muy claro que desconfían de los equilibrios de poder entre campesinos y empresarios. En estas condiciones, las FARC propusieron la realización de una cartografía con las comunidades, asociaciones de desplazados y organizaciones sociales para identificar tierras ociosas, extinguidas, apropiadas ilegalmente o despojadas para luego incorporar sus resultados a la reforma del catastro y dar una base social a las políticas de restitución, distribución y formalización.

Ante estos argumentos y posiciones, según el autor, el gobierno acordó dar acceso a la tierra utilizando tres instrumentos principales: la restitución de tierras, su distribución y la formalización de la propiedad. Así del diálogo entre las dos partes se derivaron los siguientes compromisos en el tema de Tierras: El establecimiento del Fondo de Tierras para democratizar el acceso a la tierra; el acceso integral yendo más allá y garantizar que junto con la tierra se provean los medios y capacidades para hacer uso de

ella (capital, riego, semillas, asistencia técnica, vivienda y crédito) además de los bienes públicos básicos; formalización de la propiedad con base en un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad y la titulación; la creación de una jurisdicción agraria especializada para garantizar la efectiva protección de los derechos de propiedad en el campo; la modernización del catastro rural; la asesoría del gobierno nacional a los municipios para el recaudo del impuesto predial; el ordenamiento productivo y ambiental del territorio con base en lineamientos generales del gobierno sobre el uso del suelo pero donde las autoridades y comunidades locales tienen un gran qué decir; el cierre de la frontera agraria y su delimitación para proteger y preservar el agua y el medio-ambiente “generando alternativas para los pobladores que colindan con ellas o que las ocupan y garantizando los principios de participación de las comunidades rurales y de desarrollo rural sostenible” y el reconocimiento de las Zonas de Reserva Campesina como figura a disposición del Estado para promover la economía campesina y como herramienta útil para el ordenamiento territorial. Para las FARC, según el autor, las ZRC son claves como enclaves donde ellos confían que ellos podrían ejercer el poder de su representación electoral.

Opiniones de los expertos

Al consultar la opinión de expertos sobre el tema de Tierras y el rol de las comunidades, uno de los entrevistados argumentó que la filosofía del esquema escogido en el Acuerdo es que los “beneficiarios” de las tierras no sean escogidos por los funcionarios del gobierno, sino por la “comunidad”. Sin embargo, recomienda que al reglamentarse el tema del rol de las “comunidades”, debe especificarse que estas deben estar constituidas por organizaciones tales como las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de productores, las asambleas y juntas veredales y no solamente los representantes de “comunidades” cercanas a las FARC.

En el tema de Zonas de Reserva Campesina creadas en virtud de la Ley 160 de 1994 y su determinación, a juicio del entrevistado, se da énfasis casi exclusivo a la voluntad de las “comunidades” y no aparece explícito en

el Acuerdo el rol del Estado y particularmente del gobierno central y de los gobiernos locales. El gobierno a su entender no promoverá las ZRC y solo se extenderán si las “comunidades” las piden. Argumenta también que Las ZRC están cooptadas por las FARC y les facilitan el control del territorio. Sin embargo, en la medida que la amenaza armada desaparezca el interés por estas zonas disminuirá. Hay evidencia de que a la gente en los territorios no quiere las ZRC. En la reglamentación de las ZRC debe reglamentarse que las “comunidades” y el gobierno al establecerlas deben tener en cuenta e incluir a los poseedores buena fe y a los dueños legítimos de las tierras. En dicha reglamentación es clave dejar en claro la definición de comunidad asegurando que estén todos los actores de los territorios rurales.

Por su parte, en la entrevista con otro de los expertos consultados, sobre el Fondo de Tierras sostiene que el tema de los baldíos es crítico y ha sido fuente permanente de conflicto. Por ley, los baldíos son imprescriptibles hasta que el Estado los asigna. Agrega que, en Colombia se ha recurrido a los jueces para lograr la titulación de baldíos a través de “juicios de pertenencia”, violando el principio de no prescripción (Ley 200 de 1936). Esta figura fue establecida para los casos de las tierras privadas pero fue utilizada en el caso de los baldíos. También indica que se estima que el 70% de los predios rurales tienen títulos precarios, especialmente en la Costa y los Llanos. En conclusión, recomienda circunscribir la ocupación recuperación de baldíos en tres casos: cuando haya evidencia de conflicto abierto y existía una solicitud previa de titulación (caso Las Pavas: los campesinos ocuparon los baldíos por 15 años, solicitaron la titulación pero otro se les adelantó. Esto constituye una apropiación indebida); cuando la apropiación de baldíos se hace para captar la valorización que resulte de mejoras en bienes públicos y cuándo exista apropiación de baldíos protegidos como son las zonas de protección ambiental (parques naturales, ronda de los ríos, ciénagas)

Respecto a la disponibilidad de tierras para nutrir el Fondo, argumenta que por extinción de dominio se han incautado dos millones de hectáreas y los jueces han devuelto 1.5 millones. Por tanto, en su opinión, quedan 500 mil hectáreas, la mayoría entregadas en administración “provisional”

por la Dirección Nacional de Estupefacientes. Sostiene que el Fondo de Tierras solo tiene 75 mil hectáreas que ya están disponibles en el INCODER. La extinción de dominio por improductividad (tierras ociosas) es muy difícil de aplicar porque es difícil definir improductividad.

Esta visión sobre la disponibilidad restringida de tierras para dotar el Fondo de Tierras y entregar tierras a los campesinos sin tierra o tierra insuficiente va en contravía de las opiniones expresadas en la entrevista sostenida con un tercero de los expertos entrevistados, quién es más cercano al gobierno nacional. Para él, el tema de tierras en el Acuerdo comprende dos procesos: la formalización de la propiedad de 7 millones de hectáreas, proceso ya está en marcha con los 22 pilotos del catastro multipropósito que se están realizando en el país, utilizando la metodología de barrido predial. Este proceso, agrega, es participativo: se hacen audiencias a nivel municipal en las que participan todos los interesados. Este ha sido un proceso administrativamente complejo. Con base en la experiencia de estos pilotos se continuará con el catastro y la formalización en todo el país. La meta de formalizar 7 millones de hectáreas, a su juicio, se puede quedar corta, es posible que haya necesidad de formalizar más.

Respecto a la forma de nutrir el Fondo de Tierras afirma que existen diversas fuentes posibles: extinción de dominio, adjudicación de baldíos, expropiación, compra de tierras, donaciones y sustracción de Zonas de Reserva Forestal, ZRF. En particular, a su juicio, la sustracción de ZRF tiene un gran potencial que se estima de manera preliminar en cinco millones de hectáreas. En palabras textuales para él "esta es una fuente inagotable". Hoy en día estas tierras no se consideran baldíos ni se pueden titular. Son tierras nuevas que surgen a partir del proceso de sustracción. La idea es titular estos predios apenas se sustraigan de la ZRF. La titulación se haría bajo planes de manejo ambiental, de acuerdo con los usos permitidos por el Ministerio de Ambiente. Según lo argumenta, ya los Planes de Ordenamiento Territorial, POT definen el uso de la tierra, sin embargo, no todos son buenos. Para mejorarlos se expidió el documento CONPES de POT modernos. De otra parte, concluye que la donación de tierras le interesa a la cooperación internacional y puede ser importante en ciertas regiones. Respecto a la expropiación, afirma que, aunque está

prevista desde la ley 200 de 1936 es una figura difícil de aplicar y no se considera una fuente de tierras relevante. Sobre los baldíos, se recuperarán aquellos indebidamente ocupados (caso Hacienda el Porvenir, de Víctor Carranza en el Meta). Las adjudicaciones hechas por los jueces (no por el INCODER) no se van a afectar.

En lo referente a las Zonas de Reserva Campesina ZRC, de acuerdo a este último entrevistado, no hay nada distinto a lo que autoriza la Ley 160 de 1994. Agrega que hay muchos mitos falsos como que la propiedad es colectiva, que no puede haber presencia del ejército y que son autónomas. La única diferencia es que con ellas se busca proteger la economía campesina y, por tanto, no puede haber acumulación de la propiedad pero sí se puede tranzar. El problema con las ZRC existentes es que se han quedado solas porque no ha habido presencia del Estado, pero esto hay que corregirlo. Actualmente existen seis ZRC, hay siete más en proceso de formación y 22 solicitudes adicionales.

Además de las entrevistas realizadas, Fedesarrollo organizó una reunión de discusión sobre una versión anterior de este mismo documento, en la que surgieron los comentarios que se resumen a continuación.

En general, hubo consenso en el sentido que en el tema de tierras el asunto de la información sigue siendo cuello de botella enorme para el diseño de políticas. Uno de los asistentes anotó que en el estudio no se ofrecen alternativas en el tema de tierras como lo es, por ejemplo el desarrollo empresarial en el campo. Varios de los comentaristas, de otro lado, consideraron que el tema central es la formalización de la propiedad rural. Uno de ellos comentó que la formalización es la base de la Reforma Rural Integral y no es costosa y que sin tenencia clara no hay desarrollo rural. También se criticó que en el informe se esté dando una aparente prioridad a la compra de tierras. Uno de los comentaristas considera que en el documento no se tiene en cuenta la existencia de presuntos baldíos (20 millones de has aproximadamente), con lo que la necesidad de compra no sería tan evidente. Algunos otros de los asistentes juzgan que el tema de la tenencia, y redistribución de las tierras y los mecanismos de extinción del dominio y de expropiación serían fuentes más expeditas y menos costosas para la dotación del Fondo de Tierras. En fin, dichos comentaristas

consideran que la compra de tierras es la vía más costosa de solucionar el problema y no contribuye a transformar la estructura agraria existente. En todo caso, parece haber un consenso en el sentido que para lograr la formalización de la propiedad es indispensable adelantar un barrido catastral predial más acelerado que el previsto por las autoridades. Otro tema analizado por los asistentes sobre la sección de tierras tuvo que ver con los impuestos prediales. Uno de ellos preguntó ¿Si se sube más el predial rural no se tendrían más tierras disponibles para comprar y posiblemente a menor precio? y argumentó que consideraba buena la idea de tener un IGAC independiente. Dos de los asistentes plantearon dudas sobre el cobro y fijación del predial por los municipios pues, si bien es un mandato legal, hay dudas sobre las ventajas de la autonomía fiscal local en la fijación de las tarifas prediales y formularon propuestas orientadas a centralizar el recaudo y transferirles después los recursos. Varios de los asistentes también dieron énfasis al tema de la formalización y redistribución de tierras en las zonas actualmente dedicadas a cultivos ilícitos. Uno de estos expresó que se requiere no solo adelantar la sustitución de cultivos ilícitos, sino también la sustitución de tierras según sus características productivas. Otro expresó que lo que hace falta es unir las políticas y las instituciones que trabajan los temas de tierra y las de cultivos ilícitos, pues estas aparentemente se formulan sin presentar una debida articulación. Para esto juzga que se podría pensar en proponer políticas de formalización de títulos en áreas de cultivos ilícitos para erradicar, al tiempo que se presentan incentivos. Esta iniciativa surge de un análisis hecho por Naciones Unidas en el que se observa que los que están trabajando con cultivos ilícitos se comportan como nómadas, no tienen arraigo y la formalización contribuiría a arraigar el campesino a lo lícito.

Los ajustes introducidos en el Nuevo Acuerdo Final

Como se comentó atrás, a raíz de los resultados del Plebiscito se introdujeron algunos ajustes de importancia al Acuerdo original de La Habana que deben ser consignados y evaluados en este trabajo antes de proceder a plantear los interrogantes y recomendaciones de política en el tema de

las tierras. Al comparar el texto original y final en lo que atañe al tema de Tierras se identifican los siguientes cambios que deben ser resaltados:

- En la sección sobre desarrollo integral del campo, se incorpora un párrafo adicional muy importante que especifica que debe existir un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes: agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial a escala, y se enfatiza, además, la importancia de la competitividad el fomento de la inversión en el campo con visión empresarial y el estímulo a los encadenamientos de la pequeña producción con otros modelos de producción. En todo caso apoyará la economía campesina.
- En lo que se refiere a la regularización de la propiedad se aclara que nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho a la propiedad privada.
- Con respecto al Fondo de Tierras se agrega que los procedimientos de expropiación se adelantarán dentro del marco actual previsto en la Constitución y los criterios establecidos en las leyes vigentes.
- Respecto a otros mecanismos para promover el acceso a la tierra se agrega que se tramitará una ley sobre derechos de uso para pequeños y medianos ya sea en forma individual o asociativa.
- Respecto a las personas beneficiarias de acceso a la tierra se traspasa a la autoridad administrativa competente la función de establecer un registro único de posibles beneficiarios de la asignación gratuita de tierras, lo que implica que se reduce el rol de las comunidades en esta función frente a lo establecido originalmente.
- En el tema de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad se adiciona un acápite en el cual se establece la filosofía de hacer un tránsito hacia una sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad, lo que requiere una definición adecuada de los derechos de propiedad. Se sugiere el establecimiento de un comité de tres expertos para proponer la legislación y buscar consensos antes de presentar los proyectos al congreso.
- Respecto al uso de la tierra se ratifica la idea de crear una instancia de alto nivel para delinear los criterios generales de asignación que sea compatible con las competencias de las autoridades locales.

- En lo relacionado con el catastro y el impuesto predial rural se aclara que “el avalúo catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley”.
- En cuanto hace a los procesos de constitución de Zonas de Reserva Campesina, se clarifica que estos hacen parte de la autoridad competente de acuerdo con la normatividad vigente, y que el gobierno definirá con las comunidades las áreas de cada una de ellas.

Al adelantar una revisión de los cambios introducidos en lo que hace a las tierras en el Punto 1 de la Agenda relacionado con la Reforma Rural Integral se encuentra que estos fueron de envergadura y resuelven muchas de las incertidumbres y críticas que se formularon arriba a la versión original. En general, las modificaciones introducidas apoyan la agricultura campesina y el acceso a la tierra, sin menoscabar el rol de medianos agricultores y el de la agricultura comercial, al tiempo que da un parte de tranquilidad a los propietarios legítimos de las tierras. En el Acuerdo original se hacía referencia casi que exclusiva al pequeño campesino y muy poca y casi ninguna referencia al rol del mediano agricultor y a la agricultura empresarial. Los ajustes también refuerzan las funciones que deben desempeñar las autoridades locales elegidas y las organizaciones comunitarias establecidas, como es el caso de las juntas de acción comunal, en la puesta en marcha del Acuerdo y acotan un poco el propio rol originalmente asignado a las comunidades.

Interrogantes a resolver y recomendaciones de política

De la descripción anterior sobre la problemática de las Tierras y el rol asignado a las comunidades dentro del Punto 1 del Acuerdo de Paz de La Habana y a la luz de la lectura de documentos CONPES citados atrás, del contenido libro de Alejandro Reyes Posada sobre el Acuerdo en el tema de Tierras y de las opiniones de expertos, así como de la participación que han venido teniendo las comunidades y de los ajustes introducidos en el Nuevo Acuerdo Final en lo que hace al tema de Tierras, se derivan una serie de interrogantes y recomendaciones de política que se desarrollan a continuación:

- Respecto a la constitución del Fondo de Tierras es claro que en el Acuerdo se establece que este tendrá un carácter permanente y “dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 10 años de creación”, plazo que se extendió a doce años en el Nuevo Acuerdo Final. Del análisis adelantado en este trabajo es evidente que existen diferencias muy grandes de percepción sobre la disponibilidad potencial de tierras para nutrir el Fondo. De un lado se establece que solo existen 75 mil hectáreas en manos del INCODER y un máximo de 500 adicionales administradas por intermedio de la Dirección de Estupefacientes. No parece ni lógico, ni adecuado desde el punto de vista de la protección de los recursos naturales del país argumentar que las tierras requeridas se pueden conseguir de manera fácil sustrayéndolas de las Zonas de Reserva Forestal, ni tampoco por medio de los mecanismos obligados de expropiación. Dados los compromisos del Acuerdo en términos de las hectáreas necesarias para nutrir el Fondo y redistribuir tierras en los próximos doce años, es imprescindible adelantar un estudio conjunto por parte de la Agencia Nacional de Tierras, el IGAC, el DNP y el Ministerio de Hacienda que permita definir la necesidad de compra de tierras para cumplir con las metas establecidas en el Acuerdo.
- En lo que toca con los compromisos relativos a la modernización del catastro es evidente que el gobierno ya ha avanzado en el establecimiento de una Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano y ha puesto en marcha un proyecto piloto para establecerlo. Sin embargo, de la lectura de las recomendaciones del documento CONPES y de las recomendaciones adelantadas en éste sobre la reforma al catastro, no resulta evidente la ventaja que el IGAC dependa del Departamento Nacional de Planeación, ni del Ministerio de Hacienda, dadas las funciones de estas dos entidades y el riesgo de la politización del organismo. Éste debe ser muy técnico e independiente y con recursos propios para poder desempeñar sus funciones. Las críticas adelantadas respecto a su actual ubicación dentro del DANE no parecen convincentes, sobretodo, cuando se requiere que dicha entidad tenga un

carácter multi-propósito y que integre la información de notariado y registro con la propiamente catastral.

- Desde el ámbito de la participación de las comunidades, parece extremadamente peligrosa por su incidencia en los conflictos de la propiedad la sugerencia de las FARC de promover la realización de una cartografía con las comunidades, asociaciones de desplazados y organizaciones sociales para identificar tierras ociosas, extinguidas, apropiadas ilegalmente o despojadas para luego incorporar sus resultados a la reforma del catastro y dar una base social a las políticas de restitución, distribución y formalización. Esta preocupación parece haberse solucionado con los ajustes introducidos en el Nuevo Acuerdo Final que delega a las autoridades dicha función.
- Respecto al tema del impuesto predial es interesante comentar, en primer término, que si bien en el Acuerdo de La Habana y en las propias recomendaciones del Misión para la Transformación del Campo se habla de la conveniencia de establecer impuestos prediales progresivos, su puesta en marcha no se discute ni en los documentos CONPES sobre el Posconflicto o el relativo al Catastro Multipropósito. El tema del impuesto predial progresivo tampoco fue analizado en la propuesta gubernamental sobre la Reforma Tributaria Estructural que cursa en el Congreso. La autonomía fiscal local en lo que hace a los impuestos prediales prevista en las leyes 12 y 14 de 1983, así como las reformas posteriores de los años noventa, dan la opción de establecer las tarifas de los prediales dentro de ciertos rangos, pero su fijación es autónoma por parte de los Consejos Municipales. Otro tema y propuesta relacionada con el recaudo de los impuestos prediales se presenta en el documento CONPES sobre el catastro analizado arriba y es que la recolección del impuesto la adelante el DANE. Esto parece inapropiado y costoso y debe continuar siendo responsabilidad de los municipios como es usual en la mayoría de los países. Finalmente, cabe destacar que la participación de las comunidades en la fijación de los prediales prevista en el Acuerdo debe canalizarse a través de sus representantes en los concejos municipales y las decisiones que estos adopten a nivel de cada municipio dentro de su autonomía fiscal local.

- En lo relacionado con la formalización de la propiedad y el rol de las comunidades en la escogencia de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y los beneficios integrales de acompañamiento, cabe resaltar y recomendar como lo anotó uno de los expertos entrevistados, que si bien esta función no debe ser exclusiva de las autoridades, cuando se haga referencia a las comunidades, éstas deben ser representativas de todas las organizaciones vigentes a nivel local tales como las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de productores, las asambleas y juntas veredales y no solamente los representantes de comunidades cercanas a las FARC. En todo caso, según los ajustes introducidos en el Nuevo Acuerdo Final la elaboración del registro de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente recae sobre la autoridad competente.
- En el tema de la jurisdicción agraria convenida en el Acuerdo y no parece existir mayores dudas o reparos, salvo, quizás, el hecho que ni en el Acuerdo, ni en los otros documentos que analizan el desarrollo de dicha jurisdicción se explica con claridad cómo se vincula ésta con la estructura general de la justicia en Colombia y cómo se evita que estas jurisdicciones se conviertan en fuentes de presión indebida por parte de comunidades cercanas a las FARC, que pueda llevar eventualmente a mayores conflictos sobre los derechos de propiedad. Es decir, que se debe evitar que este tipo de jurisdicción reciba el mismo tipo de críticas por su aislamiento del resto del andamiaje institucional de la justicia que los de la denominada justicia transicional convenida en el Acuerdo.
- En lo que hace al tema del cierre de la frontera agrícola y las funciones o roles que le asigna el Punto 1 a las comunidades en este frente, cabe destacar que en el Acuerdo se propone desarrollar un plan de zonificación ambiental que permita delimitar la frontera agrícola, las aptas para la actividad minera y las zonas de reserva forestal, buscando un equilibrio entre medio ambiente y bienestar “bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y el Desarrollo Sostenible”. No obstante, el balance o equilibrio entre los beneficios nacionales y locales en el uso del suelo es muy delicado. Parece ade-

cuado que la opinión de las comunidades se enmarque dentro de lineamientos generales del gobierno sobre el uso del suelo, como lo sugiere un alto funcionario público entrevistado, pero donde las autoridades y comunidades locales tengan un gran qué decir en lo que se haga en su jurisdicción. Esta recomendación de crear una instancia de alto nivel encargada de delinear los criterios generales del uso de la tierra de manera compatible con las responsabilidades locales también fue materia de ajuste en el Nuevo Acuerdo Final, según se detalló en la sección anterior. A este respecto, resulta, por lo demás particularmente preocupante y desafortunada la sentencia 389 de julio 27 del 2016 de la Corte Constitucional que otorga autonomía a las localidades en la decisión sobre el uso de los recursos naturales, bajo el principio de participación ciudadana en materia ambiental.

- Por último, cabe entrar a analizar el tema de las Zonas de Reserva Campesina, ZRC, creadas en virtud de la Ley 160 de 1994 y adelantar recomendaciones al respecto. Como se explicó atrás, en el Acuerdo se establece explícitamente que un aspecto central de dicha estrategia es la creación de ZRC como iniciativas agrarias que contribuyan a la paz en un marco de desarrollo sostenible. Para ello se convino que el Gobierno nacional, “en concertación con las comunidades”, promoverá el acceso a la tierra y el desarrollo de las ZRC. Se termina la sección afirmando que: “Se promoverá la participación activa de las comunidades- hombres y mujeres- que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo”. No obstante, en su libro Alejandro Reyes anota que para las FARC las ZRC son cruciales como enclaves donde ellos confían ejercer el poder de su representación electoral, de ahí su interés de aumentarlas y ensancharlas. En el mismo sentido, uno de los expertos entrevistados resalta que en el Acuerdo se da énfasis casi exclusivo a la voluntad de las comunidades y argumenta también que las ZRC están cooptadas por las FARC y les facilitan el control del territorio. En este sentido, conviene recomendar que el gobierno tenga extrema cautela en la expansión de dichas zonas y que en su reglamentación se estipule que las comunidades y el gobierno al establecerlas tengan en cuenta

e incluyan a los poseedores de buena fe y a los dueños legítimos de las tierras. En dicha reglamentación también debe quedar consignada una definición de comunidad que garantice la representación de todos los actores de los territorios rurales. El tema de la creación de las ZRC y el rol de las comunidades en esta tarea también fue objeto de aclaración en el Nuevo Acuerdo Final. Éste asigna una responsabilidad relativamente mayor a la autoridad competente en la creación de nuevas ZRC.

Bibliografía

- Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y El Logro De Una Paz Estable Y Duradera (2016), Agosto 24.
- Nuevo Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera (2016), Noviembre 12.
- DNP (2016), Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, Documento CONPES 3859, Bogotá, junio 13.
- DNP (2016), Estrategia de Preparación Institucional para el Posconflicto, Documento CONPES, Borrador en aprobación.
- Departamento Nacional de Planeación (2015), El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y La Paz, Misión Para la Transformación del Campo.
- Reyes Posada, Alejandro (2016), La Reforma Rural para La Paz, Penguin, Random House.
- FEDESARROLLO, Entrevistas de los investigadores con Álvaro Balcázar, Alejandro Reyes Posada y Javier Flórez, Director de Acceso a Tierras de la recién creada Agencia Nacional de Tierras.

CAPÍTULO DOS

Erradicación de Cultivos de Uso Ilícito (Punto 4 del Acuerdo)

La erradicación de los cultivos de uso ilícito en el Acuerdo de La Habana

El Acuerdo plantea que para “construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas... Para lo cual se promueve una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico...” (p. 6)

En lo referente a los cultivos de uso ilícito, el Acuerdo privilegia la sustitución voluntaria frente a otras formas de erradicación (aspersión con agentes químicos, erradicación manual forzosa), a través de acuerdos de sustitución suscritos con las comunidades de las zonas productoras. No obstante, el Acuerdo prevé que “En los casos en que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible...” (p. 97). El Acuerdo contempla la puesta en marcha de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS, adscrito a la presidencia y que actuará como la autoridad nacional encargada de la nueva política de sustitución. El programa se considera un capítulo especial de la Reforma Rural Integral RRI para responder a las necesidades particulares de los territorios afectados por estos cultivos y tiene entre sus objetivos los siguientes:

- Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, en particular las dedicadas a los cultivos ilícitos
- Promover la sustitución voluntaria, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios diseñados en forma concertada y con participación directa de las comunidades
- Promover la participación y la capacidad de gestión de las comunidades campesinas y sus organizaciones
- Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible

- Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito
- Fortalecer la presencia del Estado en los territorios afectados

La base de la estrategia sobre cultivos ilícitos son los acuerdos concertados de manera voluntaria con las comunidades, el Gobierno y las entidades territoriales. Mediante este acuerdo se formaliza el compromiso de “las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas...” y el compromiso del Gobierno con la ejecución de un plan de atención inmediata (incentivos monetarios) y con el proceso de construcción de los Planes Integrales comunitarios y municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo PISDA. Éstos se describen como procesos de planeación participativa “de abajo hacia arriba” donde las comunidades serán las principales responsables de su formulación, ejecución y seguimiento. La base de ese esquema serán las asambleas comunitarias que estarán integradas por “todas las comunidades de la zona afectada” y que serán las encargadas de identificar las áreas con cultivos ilícitos, elaborar la visión integral del territorio e identificar los proyectos de infraestructura y productivos que se deberán llevar a cabo en dichas zonas. Las diferentes propuestas de las asambleas comunitarias serán la base para la construcción de los planes comunitarios y del plan integral municipal de sustitución y desarrollo alternativo sobre el que se ejecutará el PNIS. Estos planes, a su vez, estarán integrados a los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional.

Los planes integrales de sustitución tendrán los siguientes componentes:

- Para los cultivadores que hayan suscrito acuerdos de sustitución y sus núcleos familiares, un plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos. Incluye asistencia alimentaria hasta por un año, el desarrollo de proyectos de generación de ingresos rápidos y la estructuración de proyectos productivos de largo plazo.
- Para los recolectores se ofrecerá asistencia alimentaria y opciones de empleo temporal

El número de beneficiarios se determinará a partir de un censo “participativo” elaborado por las asambleas comunitarias y el PNIS.

El Nuevo Acuerdo Final introdujo importantes modificaciones a este punto del Acuerdo, entre las que se destacan las siguientes:

- Se establece el compromiso de todos los vinculados a los cultivos ilícitos que comparezcan ante la Jurisdicción Especial para la Paz a revelar conductas y aportar información para atribuir responsabilidades (pg. 101)
- Se reduce de dos años a uno la renuncia transitoria al ejercicio de la acción penal contra pequeños cultivadores (pg. 108).
- Se establece que en la construcción de los PNIS y PISDA participaran todas las comunidades que habitan la zona, estén o no vinculadas con los cultivos ilícitos (pgs. 103 y 105).
- se hace explícito que el Gobierno puede recurrir a la aspersión para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito (pg. 107)
- Se establece que no es aceptable la coexistencia entre ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a actividades relacionadas con cultivos ilícitos. Se pueden revocar las decisiones que favorecen a las familias cultivadoras si hay reincidencia (pg. 108).
- Se condiciona la formalización de la propiedad al cumplimiento de los compromisos de erradicación y no resiembra (pg. 114)

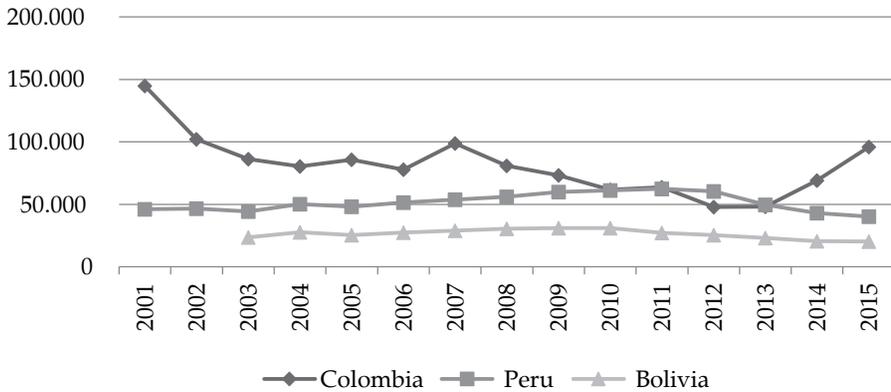
Contexto: Tendencias recientes de los cultivos de uso ilícito

El área destinada a los cultivos de coca en Colombia ha venido registrando un importante incremento en los últimos años. De acuerdo con información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, en 2015, se consolidó la tendencia de aumento de los cultivos de coca que se inició en 2013. Por segundo año consecutivo, las hectáreas sembradas con coca se incrementaron en Colombia, al pasar de 69.000 has en 2014 a 96.000 has en 2015; un incremento del 39%. Estimativos preliminares sugieren que esta tendencia se ha mantenido durante 2016, alcanzando actualmente una extensión aproximada de 120.000 has³. Cuando

3 Para varios de los expertos consultados los cálculos de la UNODC están subestimados y la extensión de los cultivos podría estar actualmente entre 120.000 y 170.000 has.

se analiza la serie histórica de área sembrada registrada en los informes de Naciones Unidas se encuentra que para el año 2001 (primer año de la serie) ésta alcanzaba más de 140 mil hectáreas y a partir del 2002 se comenzó a dar una reducción sostenida (con excepción del 2007) hasta llegar a un mínimo de cerca de 48 mil has. en 2013. Con los incrementos registrados desde 2014 Colombia se ubica nuevamente como el principal cultivador de hoja de coca a nivel mundial, superando en un 59 por ciento la producción conjunta de Perú y Bolivia (Gráfico 1).

Gráfico. 1. Extensión Cultivos de Coca Colombia Peru Bolivia 2001-2015 (hectáreas)



Fuente: UNODC

De acuerdo con el informe de la UNODC, las comunidades rurales han encontrado nuevos incentivos para incrementar el área sembrada con coca y menciona, entre estos: un fuerte incremento de los precios que reciben por la hoja de coca (de COP\$2.150/ kg que se pagaban en 2014 se pasó a COP\$3.000/kg en 2015); una reducción en el riesgo asociado con la actividad ilícita debido a la suspensión de la aspersión aérea y la posibilidad de evitar la erradicación manual mediante bloqueos a la fuerza pública; un posible incremento prospectivo de recibir beneficios como contraprestación por la eliminación de los cultivos de coca y como contraprestación por la eliminación de los cultivos de coca y otros elementos coyunturales

que afectaron las actividades lícitas en las regiones y favorecieron las actividades ilícitas; por ejemplo, la crisis del petróleo en Catatumbo, la sequía en Antioquia y Sur de Bolívar y una reducción general de los esfuerzos en desarrollo alternativo en todo el país. También se ha identificado en algunas regiones una relación estrecha con la minería ilegal, asociada principalmente con las fluctuaciones en el precio del oro. Cuando éste es bajo se da un repunte de los cultivos ilícitos y viceversa, indicando la existencia de un “efecto sustitución” entre estas dos actividades ilegales.

En relación con el mercado de la hoja de coca, en los territorios afectados se ha evidenciado un importante incremento en los precios de esta al pasar de \$ 2.200 pesos por kilogramo en el 2014 a \$2.900 en el 2015. Este aumento de cerca del 32 por ciento en los precios de la hoja de coca se constituyó en un fuerte incentivo para los cultivadores, contribuyendo a la expansión en el área sembrada. Es un incremento que parece haber estado estrechamente relacionado con la devaluación de la tasa de cambio en Colombia en esos dos años. Destaca el informe de UNODC que este incremento en los precios no se reflejó en el precio de la pasta de coca, ni en el de la cocaína. De hecho, los precios internacionales en dólares de éstos registraron una baja en los mercados internacionales, pues pasaron, según Naciones Unidas, de US \$ 983 a \$ 732 dólares por kilo para la pasta de coca en Colombia (primera etapa de manufactura) y de US \$ 2.269 a \$1,732 por kilo para cocaína (segunda etapa de manufactura) en los mercados internacionales. Esta caída en los precios podría reflejar, precisamente, la mayor producción de Colombia.

También comenta el estudio que los diferentes escenarios de negociación, incluyendo los acuerdos de La Habana, la Cumbre Agraria y las negociaciones entre los cultivadores de coca y los gobiernos municipales, están generando incentivos por la percepción que los beneficios de los proyectos de desarrollo que se han prometido en el marco de estos acuerdos están dirigidos principalmente a los cultivadores de coca. Estos incentivos pueden estar presionando el incremento del área sembrada con coca, en particular, subraya el documento, cuando la negociación se hace por familias y no por territorios. Solo el 32% del territorio afectado por cultivos de coca ha sido intervenido con estrategias de desarrollo

alternativo. No obstante, se estima que esta intervención ha logrado beneficiar entre 2003-2015 a cerca de 385 municipios a más de 180 mil familias. Se estima que en las regiones Central y Putumayo-Caquetá, un hogar productor agropecuario lícito puede devengar en promedio \$9.740.000/año, mientras que el ingreso del hogar de un productor de coca estaría alrededor de \$9.154.000/año. Se observa una brecha en el ingreso a favor de la producción lícita; sin embargo, la estabilidad de los precios, la producción de corto plazo y una venta segura constituyen incentivos muy fuertes para mantenerse en el negocio de la coca.

La gravedad de la situación actual de los cultivos ilícitos la ilustra el documento CONPES sobre el postconflicto en los siguientes términos: En Colombia han existido diferentes cultivos de uso ilícito (ej. coca, amapola, marihuana), todos en zonas de alta afectación por conflicto armado. De los 192 municipios con presencia de cultivos ilícitos en 2015, el 58,85% (113) han tenido alta y muy alta incidencia de conflicto armado. De las 96 mil hectáreas reportadas, el 64% se encuentran en los departamentos de Nariño (31%), Putumayo (21%) y Norte de Santander (12%), dando cuenta de la concentración de los cultivos en departamentos con alta afectación por conflicto armado. Los cinco municipios con mayor número de hectáreas cultivadas a nivel nacional fueron Tumaco (18%), Puerto Asís (6%), Tibú (5%), Valle del Guamuez (4%) y El Tambo (4%). De otro lado, se observa una tendencia de concentración del área sembrada con coca en zonas denominadas como de manejo especial: Parques Nacionales Naturales, Tierras de las Comunidades Negras y Resguardos Indígenas, donde los cultivos se incrementaron en un 43 por ciento al pasar de 23.905 has. en 2013 a 33.081 has. en 2015 (UNODC 2016).

Cálculos del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas – CESED, señalan que en 2014 64.500 familias estaban dedicadas directamente al cultivo de coca y 193.000 lo hacían de manera indirecta, para un total de 1.032.000 personas dependientes de esta actividad, cifra que equivale al 9,1 por ciento de la población rural del país⁴. Los estudios y expertos con-

4 Cálculos basados en una extensión de 69.000 has cultivadas (UNODC). Zuleta H (2016), *Illicit Drugs and the Peace Agreement in Colombia* CESED, Uniandes (presentación).

sultados consideran que aunque el número de familias ocupadas directamente ha aumentado en los dos últimos años como consecuencia de la expansión de los cultivos, la mayor parte de esta expansión corresponde a incrementos en el área cultivada por parte de las mismas comunidades de las zonas productoras tradicionales (EAFIT, 2016).

Experiencias exitosas en sustitución de cultivos ilícitos

La rápida expansión de los cultivos de coca en los últimos años genera dudas en torno a la capacidad de lograr el objetivo de “solución definitiva” al problema de las drogas que postula el Acuerdo. En este contexto, es importante tener en cuenta cuales han sido las experiencias exitosas en materia de sustitución de cultivos o de desarrollo alternativo y los factores que han contribuido a su éxito. Del análisis de estas experiencias se derivaran algunas recomendaciones para tener en cuenta en el diseño y ejecución de la estrategia de desarrollo alternativo que se implemente en el marco del Acuerdo.

a. Experiencias exitosas en desarrollo alternativo: principales lecciones

La comunidad internacional promueve una aproximación balanceada para el control de las drogas que incluye tres pilares: erradicación de cultivos, desarrollo alternativo e interdicción. Naciones Unidas define el desarrollo alternativo como un “proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contienen sustancias narcóticas y psicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural específicamente concebidas para tal fin.... teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y enmarcado en una solución global permanente de la problemática de las drogas ilícitas”. Su propósito es contribuir al desarrollo económico de las áreas rurales para corregir los factores de marginalización y pobreza que subyacen en las economías basadas en drogas ilícitas, pero se reconoce que por sí solo no ofrece una solución al problema de los cultivos ilícitos (UNODC, 2015).

En la revisión de las experiencias exitosas de disminución del problema de los cultivos ilícitos se destacan los casos de Tailandia y Bolivia y el de La Macarena en Colombia.

i. Tailandia

En la década de los años 60 los cultivos de amapola se expandieron rápidamente en el norte de Tailandia hasta alcanzar 17.900 has. Esta tendencia se empezó a revertir en la segunda mitad de la década con la implementación de programas de desarrollo alternativo liderados por el gobierno a los que posteriormente se unió la comunidad internacional. La estrategia se desarrolló en tres fases. La primera, ejecutada durante los años 70, se enfocó en la sustitución con cultivos de ciclo corto (cash crops) para generar rápidamente nuevas fuentes de ingresos a las comunidades. La segunda fase se concentró en impulsar el desarrollo rural integral a través de inversiones en infraestructura, salud y educación. La tercera fase, iniciada en los años 90 se ha centrado en el desarrollo local con la activa participación de las comunidades que habitan las zonas afectadas. Durante esta fase se aumentó la inversión social en salud educación y agua potable y se impulsó el desarrollo agrícola en la región, mejorando sustancialmente los ingresos de sus pobladores. Esta estrategia, acompañada del elevado ritmo de crecimiento económico del país, permitió reducir en un 99% los cultivos de amapola (UNODC 2015, Renard 2001; Leibovich y Perfetti 2012).

ii. Bolivia

Los cultivos de coca en Bolivia experimentaron una rápida expansión durante los años 80 y 90, alcanzando un área de 458 km², de los cuales solo 120 Km² se dedicaban a atender el mercado lícito.⁵ Se estima que durante este periodo los cultivos de coca llegaron a representar el 8,5% del PIB del país. De otro lado, los programas de erradicación forzosa ejecutados durante estos años aunque no fueron exitosos, si generaron una amplia

5 El uso tradicional de la hoja de coca por parte de las poblaciones indígenas de Bolivia y Perú no es penalizado y se permite su cultivo en cantidades limitadas para abastecer esta demanda.

oposición de las comunidades de las zonas productoras, que se organizaron en sindicatos cocaleros. Para contrarrestar esta tendencia, el gobierno introdujo en 1997 el “Plan Dignidad” llamado así porque su objetivo era restaurar la dignidad del pueblo boliviano mediante la sustitución de la economía de la coca por una economía lícita. El plan incluyó 4 pilares: i) desarrollo alternativo, ii) erradicación de la coca exedentaria por medios forzosos y voluntarios, iii) interdicción y iv) prevención del consumo y rehabilitación.

Entre 1997 y 2002 se destinaron US\$ 952 millones para el financiamiento del plan (809 millones aportados por la comunidad internacional), de los cuales el 73 por ciento se destinaron al componente de desarrollo alternativo. Este componente incluyó el apoyo al cultivo y comercialización de productos alternativos, un amplio programa de inversión en infraestructura básica (vías y electrificación) y social (centros educativos, hospitales, agua potable y saneamiento, centros comunitarios).

En materia de erradicación voluntaria el plan introdujo un elemento novedoso y fue la creación de una compensación comunitaria a la par de la compensación individual. Dicha compensación estaba orientada a la ejecución de proyectos complementarios de desarrollo alternativo que generaran ingresos y empleos adicionales a las familias campesinas. Con esta modificación se buscaba no solo beneficiar a las familias no productoras de coca, sino también vincularlas al proceso de erradicación ejerciendo un control social.

Los resultados del plan se consideran satisfactorios tanto en términos de la reducción en los cultivos de coca como en la mejora de las condiciones económicas y sociales de las comunidades beneficiarias. Con el Plan la participación de la economía de la coca en el PIB se redujo al 1,1% en 2002, al tiempo que se expandieron los cultivos lícitos y el empleo en las áreas intervenidas (OEA-CICAD).

Con el cambio de gobierno en 2002 se observa un relajamiento en las políticas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos y, por consiguiente, un incremento en los cultivos de coca, situación que se acentuó durante la segunda mitad de la década con la llegada al poder de Evo Mo-

rales, respaldado ampliamente por los sindicatos cocaleros. A finales de la década, sin embargo, el gobierno de Morales adopta una nueva política antidrogas bajo el lema “coca si cocaína no”, encaminada a reducir los cultivos de coca y ejercer un mayor control sobre las actividades de producción y tráfico de cocaína. Para la reducción de los cultivos se ha adoptado una política gradual y concertada con las comunidades mediante la cual en ciertas zonas se les permite cultivar una pequeña extensión para satisfacer la demanda tradicional, quedando todo lo que supere este límite sujeto a la erradicación. Este proceso se ha acompañado con un generoso programa de desarrollo integral que ha tenido como ejes la provisión de infraestructura, el desarrollo productivo, el fortalecimiento institucional y la titulación de tierras (Ledebur y Youngers, 2013). La estrategia se apoya fuertemente en la habilidad de las federaciones de cultivadores de hacer cumplir los acuerdos. Su poder es significativo y las penas por incumplimiento son severas, llegando a la expropiación de las tierras.

Un factor clave para el éxito de esta política de sustitución y desarrollo alternativo ha sido el sistema de monitoreo implementado que incluye monitoreo vía satélite, fotografía aérea y verificación en terreno por parte de tres agencias diferentes⁶ (Ledebur y Youngers, 2013). Los resultados de esta política permitieron una reducción en los cultivos de coca de 53 por ciento entre 2010 y 2015, llegando alrededor de 20.000 has⁷. (UNODC, Bolivia 2016, Farthing y Ledebur 2015).

iii. Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)

El PCIM se concibió como un piloto de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática que se inició en 2006. El Plan se implementó en 6 municipios del Meta y tiene como objetivo fundamental lograr la presencia integral y permanente del Estado en la zona con el fin de prestar las condiciones necesarias para: (i) recuperar el control institucional del territorio y el restablecimiento de la seguridad; (ii) alcanzar la gobernabilidad

6 En el monitoreo participan las Naciones Unidas (UNODC), La Unión Europea (SYSCOCA) y los Estados Unidos.

7 Se estima que la oferta legal para atender el consumo tradicional asciende a 12.000 has., con lo que la producción excedente (ilegal) sería de 8.000 has.

local y la efectiva participación ciudadana; (iii) erradicar los cultivos ilícitos y desarrollar la economía lícita; (iv) recuperar los Parques Nacionales Naturales; y (v) lograr el acceso a la justicia y garantizar la protección efectiva de los derechos humanos.

La estrategia cubre tres fases: Recuperación, consistente en recuperar el control de la seguridad en la zona. La segunda fase es la de Transición en la que se pasa del esfuerzo del control militar de la zona a la instalación permanente de las instituciones del Estado. Un punto central de la estrategia es mejorar las condiciones sociales de la población en indicadores como educación, salud y seguridad. Por último, está la fase de Estabilización, en la cual se consolida la presencia integral y permanente de todos los niveles del Estado para garantizar condiciones sociales y económicas que generen mayor bienestar para la población y que sean auto sostenibles en el largo plazo.

El Plan ha llevado a una reducción importante en los cultivos ilícitos en la zona, aumento en los cultivos lícitos, mejoría en las condiciones de seguridad, en las condiciones de salud y educación, en la inversión en infraestructura, en la distribución de la tierra y en el acceso a la justicia. (Mejía, Uribe, Ibañez 2011). Uno de los entrevistados que participó en la ejecución del plan destaca la participación comunitaria que permitió que la erradicación se diera muy rápido. Señaló también que la prioridad para el Estado en materia de desarrollo alternativo es llegar a estas zonas con bienes públicos, especialmente vías. En su concepto, los proyectos productivos los hace la comunidad si existen las condiciones. Anotó, sin embargo, que se requiere un compromiso de largo plazo ya que el proceso de transformación total del territorio puede tomar unos 20 años. Otro de los expertos consultados resaltó la importancia del transporte fluvial en las zonas cocaleras y la necesidad de promoverlo como parte integral de la estrategia de desarrollo alternativo.

Una de las críticas al PCIM y a otros programas de desarrollo alternativo es que aplican un sistema de semáforo que deja por fuera las zonas “rojas”, que son las que concentran la mayor cantidad de cultivos ilícitos y enfrentan dificultades de acceso y seguridad. En opinión de varios expertos, son precisamente estas zonas las que más requieren la intervención del Estado, la cual se facilita con el Acuerdo de Paz.

Factores a tener en cuenta para el diseño de estrategias exitosas de erradicación y desarrollo alternativo

Del análisis de las experiencias internacionales y nacionales se destacan los siguientes factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar e implementar estrategias de erradicación y sustitución de cultivos (UNODC 2015, GIZ 2013):

- a. *Alcance de largo plazo.* El propósito del desarrollo alternativo es reducir la dependencia de los agricultores en los cultivos ilícitos en un horizonte de largo plazo y no propiciar reducciones temporales. En este sentido, las intervenciones deben diseñarse y ejecutarse con una perspectiva de largo plazo.
- b. *Enfoque de desarrollo rural.* El desarrollo alternativo debe responder a una estrategia de desarrollo rural integral con enfoque territorial, teniendo en cuenta que los cultivos ilícitos responden a condiciones institucionales, económicas y sociales de determinados territorios. El desarrollo alternativo debe verse como un componente específico de la política general de desarrollo rural de un país y no como una estrategia aislada.
- c. *Voluntariedad y no condicionalidad.* Debe privilegiarse la erradicación voluntaria con base en acuerdos previos. El desarrollo alternativo no debe condicionarse a la erradicación previa. Debe diseñarse una secuencia adecuada que permita que los cultivadores cuenten con fuentes alternativas de subsistencia mientras avanza la erradicación.
- d. *Incentivos monetarios.* Se deben evitar en la medida de lo posible la entrega de incentivos y subsidios directos a los cultivadores ya que estos pueden generar incentivos perversos (riesgo moral) que resulten en una expansión del área y de las personas dedicados a estas actividades.
- e. *Sistemas de información.* Las estrategias de erradicación deben contar con sistemas de información eficientes y oportunos y deben involucrar diferentes agentes que den confiabilidad a las cifras.
- f. *Acceso a la tierra.* Un factor frecuente detrás de los cultivos ilícitos es la falta de acceso a la tierra. Muchos de los cultivadores no tienen

tierra o carecen de títulos de propiedad. Este es un factor crítico para el éxito de las estrategias de sustitución ya la existencia de títulos de propiedad frena la posibilidad de que estas se dediquen a cultivos ilícitos (por el riesgo de expropiación) y facilitan la adopción de estrategias de desarrollo alternativo de largo plazo, enfocadas en productos de tardío rendimiento⁸ (UNODC 2015).

- g. *Gobernanza local*. Las instituciones locales, organizaciones y cooperativas de productores deben ser apoyadas y fortalecidas para que acompañen y lideren de manera efectiva las estrategias de desarrollo alternativo.

Opiniones de los expertos

En lo referente a la problemática de los cultivos de uso ilícito, los expertos entrevistados destacaron los siguientes aspectos:

- En los últimos años se ha dado una expansión acelerada de los cultivos de coca que pueden estar actualmente entre las 120.000 y 170.000 hectáreas. Parte de este incremento es atribuible a los eventuales beneficios que vendrían con el Acuerdo. Se estima que más de un millón de personas dependen directa e indirectamente de estos cultivos. En varias regiones del país existe una relación estrecha entre estos cultivos y la minería ilegal: hay evidencia de que cuando el precio del oro sube se reducen los cultivos ilícitos y aumenta la producción ilegal de oro. Esta relación no fue considerada en el Acuerdo.
- El eje del punto 4 del Acuerdo es Colombia sin drogas y en ese sentido no se plantea ninguna posibilidad de gradualidad en la erradicación de cultivos. Se privilegia la opción de erradicación manual voluntaria, pero es obligatorio erradicar. Si los acuerdos entre el Estado y las comunidades para la erradicación voluntaria no se dan se

8 Los productos de pan coger no constituyen una opción sostenible de desarrollo alternativo en la medida en que pueden ser fácilmente sustituidos por la coca, dependiendo de las condiciones de rentabilidad..

puede optar por la erradicación forzosa, incluso mediante la aspersión.

- Los acuerdos de erradicación con las comunidades pueden funcionar muy rápido como se dio en La Macarena, en donde la participación ha funcionado bien. Los apoyos del gobierno en las zonas de sustitución de cultivos ilícitos deben beneficiar a todas las comunidades de esas zonas y no solo a quienes opten por erradicar. Este esquema de participación se debe reglamentar de manera flexible para adaptarlo a las complejidades de cada territorio ya que es distinto erradicar en Catatumbo que en Guaviare y Caquetá. Se sugiere que el Estado reconozca y escuche a las organizaciones que han surgido en las zonas cocaleras, las cuales pueden actuar como catalizadoras en el proceso de sustitución.
- Las diversas entidades que manejan el tema de drogas ilícitas (Min-Defensa, MinJusticia, Cancillería, Presidencia), trabajan de manera desarticulada y se traslapan en sus actividades, afectando con ello la eficiencia y eficacia de la política antidrogas. Tampoco hay diálogo entre las agencias encargadas del desarrollo rural y a las que hacen erradicación y desarrollo alternativo. Es importante que estas instituciones se articulen y orienten mejor los esfuerzos.
- No ha habido una evaluación rigurosa de los programas de desarrollo alternativo. Hay evidencia de corrupción y de pobre focalización. El sistema de semáforo que establece “zonas rojas” ha impedido que el desarrollo alternativo llegue a las comunidades y regiones que más lo necesitan.
- Sobre el uso del glifosato, algunos de los expertos consideran que se debe mantener por su efecto disuasivo y por ser la única alternativa en ciertas áreas, en donde es muy difícil y riesgoso hacer erradicación manual forzosa. Uno de los entrevistados considera cuestionable su uso por los posibles riesgos para la salud. Sin embargo, el argumento más importante es que no es costo eficiente. Sería más barato comprar la hoja de coca y destruirla. No obstante, se considera que la nueva administración de los EEUU presionará por el regreso de la aspersión aérea para acelerar los avances en erradicación.

- El tema del acceso a la tierra es considerado un cuello de botella significativo para el éxito de la política de sustitución puesto que muchas de las familias dedicadas a estos cultivos no tienen tierra. La titulación y la constitución del Fondo de Tierras son, por tanto, condiciones necesarias para el éxito de esta política. Al respecto, uno de los expertos consultados es pesimista sobre la posibilidad de contar con un volumen significativo de tierra para distribuir entre los campesinos pobres, entre los que se cuentan los que se dedican a los cultivos ilícitos. Otro, por su parte, considera que sí hay oferta suficiente, en especial de la tierra proveniente de la sustracción de las antiguas Zonas de Reserva Forestal ZRF. Para un alto funcionario del Gobierno, todo lo que se diga sobre tierras es prematuro, hasta tanto no se tenga el catastro multipropósito.
- La prioridad para el Estado debe ser llegar a estas zonas con bienes públicos, especialmente vías y transporte fluvial. Éste último es primordial para conectar amplias zonas de la Amazonia y Orinoquia, que concentran gran parte de los cultivos de coca. Los proyectos productivos los hace la comunidad si existen las condiciones. También se señala la necesidad de priorizar la inversión social en los niños y jóvenes, sobre los que recaerá en buena medida la responsabilidad de la transformación de esos territorios, proceso que puede tomar cerca de 20 años.
- En términos generales, la mayoría de los expertos consultados manifestaron su optimismo sobre el impacto del Acuerdo en la erradicación de cultivos de uso ilícito. Consideran que el compromiso de las FARC en este sentido es serio debido a la amenaza que representaría para su propia supervivencia y seguridad que el control de esas zonas cayera en manos de otros actores armados ilegales. La importancia que las FARC le dan a este tema se refleja en la estrecha relación entre los puntos 1 y 4 del Acuerdo. Uno de los entrevistados señaló, a manera de hipótesis, que las FARC son las primeras interesadas en que la sustitución, y en general el Acuerdo, funcionen en términos de mejora en las condiciones de vida de sus zonas de influencia para poder capitalizar este resultado políticamente.

Uno de los expertos manifestó su escepticismo sobre el alcance del Acuerdo en materia de cultivos ilícitos, al considerar la erradicación voluntaria como un enfoque perverso y equivocado.

Conclusiones y recomendaciones

La solución definitiva al problema de las drogas ilícitas que plantea el Acuerdo tiene como eje fundamental la erradicación de los cultivos de coca del territorio nacional, los cuales han experimentado una considerable expansión en los últimos años. Este hecho planea retos importantes que deben ser evaluados por el gobierno y las autoridades encargadas de adelantar las estrategias de erradicación y desarrollo alternativo. Del análisis realizado en este capítulo surgen las siguientes recomendaciones:

- El éxito de la estrategia para reducir los cultivos ilícitos requiere de una aproximación balanceada que tenga como pilares la erradicación, el desarrollo alternativo (DA) y la interdicción. Su enfoque debe ser de largo plazo para garantizar resultados sostenibles.
- En materia de erradicación, se debe privilegiar la erradicación voluntaria, a partir de acuerdos con las comunidades de las zonas productoras, pero sin descartar la erradicación forzosa, bien sea manual o por aspersión (manual o aérea), que puede ser la única opción viable de erradicación en ciertas áreas. En el Nuevo Acuerdo Final se hace explícito que el Gobierno puede recurrir a la aspersión para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito. En esa misma dirección apunta la reciente decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes de autorizar la aspersión manual forzosa. Cabe anotar que el cumplimiento de las ambiciosas metas de erradicación (50.000 has para este año) demandará esfuerzos en todos los frentes.
- Las condiciones de seguridad en las zonas afectadas por cultivos ilícitos deben ser reforzadas para evitar que sean ocupadas por otros actores armados ilegales y combatir otras actividades ilícitas como la minería ilegal.
- El desarrollo alternativo debe ser el eje principal de la estrategia de lucha contra los cultivos ilícitos, como medio para ganarse la

confianza de las comunidades llevando la cara amable del Estado a los territorios afectados y para generarles opciones sostenibles de generación de ingreso y bienestar. El DA Debe llegar a todas las zonas afectadas, en particular a las que enfrentan las condiciones más difíciles. Los programas de DA deben estar sujetos a procesos de monitoreo y evaluación que garanticen el cumplimiento de sus objetivos.

- El DA debe priorizar la provisión de bienes públicos especialmente vías y transporte fluvial. Se recomienda también priorizar el gasto social (salud, educación) en niños y jóvenes para impulsar la transformación de los territorios en el largo plazo.
- La participación de las comunidades tanto en las fases de erradicación como de desarrollo alternativo es fundamental para asegurar el éxito de la política de sustitución. Tal como lo contempla el Nuevo Acuerdo Final, la participación debe incluir a todos los actores del territorio (autoridades locales y municipales, asociaciones de productores y cultivadores ilícitos y legales).
- Los territorios a intervenir no deben limitarse a las zonas donde están localizados los cultivos sino que deben abarcar zonas más amplias, con un enfoque preventivo. Lo más conveniente es que incorporen veredas o municipios completos para facilitar el monitoreo de la erradicación y el control social de toda la comunidad. Para ello se sugiere crear incentivos que promuevan el control social, por ejemplo llevando bienes públicos adicionales a las veredas o municipios que se mantengan libres de cultivos ilícitos.
- No se recomienda el uso de incentivos monetarios para la erradicación por los efectos perversos (riesgo moral) que pueda tener en la expansión del área cultivada y el número de personas involucradas. En caso de que se usen, deben involucrar algún tipo de compensación (por ejemplo por área erradicada) y tener una duración limitada en el tiempo. En este aspecto, el Nuevo Acuerdo Final también reporta avances.
- La estrategia de erradicación requiere de sistemas de información objetivos y oportunos. Si bien los “censos participativos” que se

mencionan en el Acuerdo pueden aportar información relevante sobre la ubicación, extensión de los cultivos y número de personas involucradas, es necesario contar con mediciones objetivas que verifiquen las condiciones iniciales y los avances que se vayan logrando en materia de erradicación. Un modelo puede ser el sistema de monitoreo implementado por Bolivia que incluye monitoreo vía satélite, fotografía aérea y verificación en terreno por parte de tres agencias diferentes (UNODC, Unión Europea y Estados Unidos).

- El acceso a la tierra constituye un factor crítico para el éxito de los planes de sustitución y desarrollo alternativo. Estos deben incluir programas de titulación en las zonas afectadas por los cultivos o en otras regiones del país, lo cual requiere avances en la política de tierras de que habla el punto de Reforma Rural Integral del Acuerdo.
- En materia institucional, se recomienda una mayor articulación entre las diferentes instancias estatales a cargo de la política antidrogas. De igual manera, el DA debe hacer parte integral de las políticas de desarrollo rural a nivel nacional y debe contar con la flexibilidad suficiente para adaptarse a las condiciones particulares de los territorios rurales afectados por los cultivos ilícitos, tal como lo sugieren Leibovich y Perfetti (2009).
- Es necesario fortalecer la gobernanza local, en especial el papel de las autoridades municipales y regionales. El Nuevo Acuerdo Final en el punto correspondiente a la Implementación (Punto 6) registra avances en este sentido, al señalar entre los principios generales para su implementación la necesidad del fortalecimiento institucional y de la participación activa de las autoridades regionales y locales en las políticas públicas que se adopten en el marco del Acuerdo (pg. 193).

Bibliografía

- Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y El Logro De Una Paz Estable Y Duradera (2016), Agosto 24.
- Nuevo Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera (2016), Noviembre 12.
- CICAD- OEA. Sustituyendo la economía de la coca. Plan Dignidad Bolivia. (sin fecha). Consultado en <http://studylib.es/doc/651180/el-plan-dignidad>, noviembre 2016.
- Dion, Michelle y Catherine Russler (2008). Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia. *Journal of Latin American Studies* 40, Cambridge University Press.
- DNP (2016). Estrategia de preparación institucional para la paz y el postconflicto. Documento CONPES 3867.
- DNP (2010). Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial. Documento CONPES 3669.
- Farthing, Linda y K. Ledebur (2015) Habeas Coca: Bolivia Community Control. Global Drug Policy Program, Open Society Foundations. <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/habeas-coca-bolivias-community-coca-control-20150706.pdf>
- Garzón, Juan Carlos; Julian Wilches (2017). Dudas y retos de la sustitución de cultivos después del Acuerdo. *Razón Pública*, (febrero 6). <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/>
- GIZ (Agencia de Cooperación del Gobierno Alemán) (2013). Rethinking the Approach of Alternative Development. Berlin.
- Ledebur, Katryn, C. Youngers (2013). From conflict to collaboration: an innovative approach to reducing coca cultivation in Bolivia. *Stability* 2(1):9. <http://dx.doi.org/10.5334/sta.aw>
- Leibovich, José y Juan José Perfetti (2009). Política de Desarrollo Alternativo y Política de Desarrollo Agropecuario.
- Mejía Daniel. (2015). Las cuatro razones por las cuales se debe suspender el glifosato. *El Tiempo*, Abril 28 de 2015.

Mejía, Daniel, M. J. Uribe, A. M. Ibáñez (2011). Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena PCIM. Documento CEDE 13, Universidad de los Andes, Bogotá.

Rocha, Raul (2007). The Political Economy of Counterdrug Policy. The case of Bolivia 1997-2006. Thesis, Naval Postgraduate School. Monterey, California.

UNODC (2016). Bolivia. Monitoreo de cultivos de coca 2015. La Paz.

UNODC (2016). Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2015. Bogotá.

UNODC (2016). Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2015. Lima.

UNODC (2015). World Drug Report 2015. Viena.

Wilches, Julian, Daniel Rico (2016). Con el glifosato a cuestras. La Silla Vacía (mayo 3). lasillavacia.com/blogs/con-el-glifosato-cuestras-55667

Zuleta Hernando (2016). Ilicit Drugs and the Peace Agreement in Colombia CESED, Uniandes (presentación).

Zuleta Hernando (2016). El retorno de la aspersión aérea? Opinión, El Espectador, septiembre 12.

CAPÍTULO TRES

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET

El tema de los PDET en el Acuerdo de La Habana

De acuerdo a la visión del gobierno expresada en el documento CONPES sobre Posconflicto, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET son un modelo de intervención acordado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en el primer punto del Acuerdo Final. Su propósito es llegar a los territorios priorizados de forma articulada y de manera integral, dando espacio a las propuestas formuladas por los distintos actores del territorio y dando celeridad a la implementación de los Planes Nacionales, los que también hacen parte del punto uno del Acuerdo. En el marco de los PDET, según el Gobierno, se propiciará la coordinación de las acciones de entidades nacionales y territoriales, con particular énfasis en la participación de las organizaciones comunitarias, sobre ámbitos territoriales muy concretos en los cuales se desarrollarán procesos subregionales de planeación, presupuesto, ejecución, seguimiento y control participativos, incorporando a las autoridades municipales y departamentales.

A través de los PDET se implementarán, con enfoque territorial y amplia participación de las comunidades de los territorios, los componentes de la reforma rural integral (Planes Nacionales) y otras medidas que establece el Acuerdo Final tales como: (i) el Plan de Formalización Masiva de Tierras; (ii) el Programa Nacional Integral de Cultivos de Uso Ilícito; (iii) los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos Ilícitos ; y (iv) los Planes de Reparación Colectiva con enfoque territorial y Retornos Colectivos.

Cada uno de los Programas PDET estará constituido por un conjunto de municipios que pueden encontrarse en jurisdicción de uno o más departamentos, pero que podrán ser agrupados teniendo en cuenta características homogéneas y relaciones históricas, geográficas, poblacionales, y de ordenamiento territorial, además del contexto socioeconómico, ambiental y cultural, junto a la presencia de cultivos ilícitos y otras conflictividades comunes, entre otros aspectos. Todos los PDET concurrirán con un Contrato Paz, pero no todos los Contratos Paz necesariamente contarán con un PDET. Lo anterior debido a que los Contratos Paz tienen por

lo general un mayor alcance geográfico que los PDET, que incluye a todos los niveles de gobierno con apuestas de amplio impacto geográfico, social y económico.

En el punto del Acuerdo de Paz sobre Reforma Rural Integral (RRI) se da particular atención al rol de “las comunidades” dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En particular se señala que “la participación activa de las comunidades —hombres y mujeres— en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, es la base de los PDET”.

El objetivo de estos Programas es lograr la transformación estructural del campo y para cumplir con ello se concibe que es necesario elaborar en cada zona priorizada y de manera participativa un plan de acción para la transformación regional que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial “concertado con las autoridades locales y las comunidades”. Además de los planes de acción, se determina establecer “instancias de decisión en los distintos niveles territoriales” en las que participen las comunidades. Estas instancias deberán definir las prioridades en la implementación territorial de los diferentes planes nacionales para la Reforma Rural Integral, asegurar la participación de las comunidades en la ejecución de las obras y establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos.

En el nuevo texto del Acuerdo, que fue aprobado por el Congreso de la República, en la parte referente a los PDET se precisan y esclarecen un poco más los mecanismos de participación ciudadana de dichos Programas. En particular, se señala que se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales, “para garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, en desarrollo de lo acordado en la RRI”. Adicionalmente, se indica que con este tipo de mecanismos se busca “fortalecer la participación ciudadana en las decisiones que los afectan en el marco de la Constitución” al tiempo que se pretende impulsar la asociatividad. Se añade, además, que los mismos “en ningún caso pretenden limitar las competencias de ejecución de los gobernantes, ni las competencias de los órganos colegiados (Congreso, Concejos y Asambleas)”. También se dice que en los PDET se

“establecerán expresamente las características generales y tiempos para garantizar el buen funcionamiento de estos mecanismos de participación”.

Estas precisiones sobre la participación ciudadana y comunitaria son pertinentes y necesarias pues ayudan a esclarecer el alcance de la misma ya que en el Acuerdo original no se hacía mayor mención al papel de los gobiernos municipales y departamentales y de los órganos colegiados en las instancias y los mecanismos en los que debería participar la comunidad. Con ello se generaban dudas (al tiempo que diversas interpretaciones) sobre si con lo acordado se le estaba otorgando a las comunidades rurales un poder en las decisiones de política pública que desbordaba el que legítima y constitucionalmente les corresponde a las autoridades establecidas por medio del voto popular. En el nuevo texto se hace un reconocimiento del poder que emana de las “autoridades competentes” y se deja en claro que los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria no pueden ni deben limitar las competencias de dichas autoridades. De igual importancia resulta la aclaración de que en los PDET se establecerán las características y los tiempos para asegurar el buen funcionamiento de los mecanismos de participación de las comunidades.

Antecedentes y Contexto

Con el fin de exponer lo que desde el punto de vista de la literatura internacional y nacional se entiende por Desarrollo Rural Territorial (DRT) o, lo que es lo mismo, Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, a continuación se hace un breve recuento de los orígenes, la evolución y el alcance de dicho concepto.

Dado que el fundamento de los PDET está en el concepto de DRT, resulta de interés conocer lo que desde la política pública implica adoptar este enfoque y las exigencias que el mismo tiene para que sean consideradas por el Gobierno nacional en la ejecución de los PDET.

El concepto de desarrollo rural con enfoque territorial es el resultado de la evolución analítica y conceptual del término desarrollo rural y de las

lecciones aprendidas de su puesta en práctica por parte de los gobiernos y las agencias internacionales de desarrollo⁹ (Perfetti y Delgado, 2016).

En los años setenta el concepto de desarrollo rural integrado se caracterizaba por una significativa participación del Estado. A principios de la siguiente década dicho enfoque perdió fuerza a cuenta de las ideas de liberalización de los mercados cuando los análisis se concentraban en el desarrollo rural concebido como un proceso participativo que busca dotar a los pobladores rurales del poder necesario para que sean ellos mismos quienes establezcan sus prioridades y se vuelvan artífices de su propio desarrollo. A raíz de esto, en las agendas gubernamentales y de las agencias de desarrollo y de cooperación internacionales se enfatizaron asuntos como la pobreza rural, el empleo rural no agrícola y los asuntos étnicos y de género.

De otra parte, en la década de los noventa, con la iniciativa LEADER (Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale) de la Unión Europea se avanzó en una perspectiva territorial del desarrollo rural que influyó de manera importante la discusión sobre el futuro de los territorios rurales en los países en desarrollo.

Al inicio del presente siglo ganan importancia temas como la visión del desarrollo rural como generador de medios de vida sostenibles, los enfoques sectoriales de participación, la erradicación de la pobreza y el desarrollo de los territorios. A los criterios anteriores se incorporan nuevas perspectivas sobre la ruralidad y el territorio como la de De Ferranti et. al. (2005), que se refiere a la existencia de un patrón territorial diferente que establece un continuo entre territorios urbanos, rurales y semi-rurales, lo cual da un nuevo valor a las políticas de desarrollo territorial. Por su parte, para De Janvry y Sadoulet (2004) el enfoque territorial contribuye a reducir la pobreza rural al fortalecer los vínculos entre áreas de mayor y menor desarrollo y a promover el desarrollo rural desde una perspectiva multisectorial¹⁰ (no sólo agropecuaria), buscando articular las áreas

9 En lo que sigue, se presenta un resumen de los trabajos de Perfetti y Delgado (2016) sobre el Desarrollo Rural Territorial.

10 El enfoque territorial también permite aprovechar en mayor medida las nuevas oportunidades de generación de empleo e ingresos rurales, como las que ofrece la globalización para los productos de la nueva agricultura (productos de alto valor como frutas y vegetales, productos orgánicos, etc.), y la provisión de servicios ambientales.

rurales a la dinámica de los centros urbanos más próximos. Finalmente, el PNUD (2011) sostiene que lo rural se entiende como la complejidad que resulta de las relaciones entre cuatro componentes: el territorio como fuente de recursos naturales, soporte de actividades económicas y escenario de intercambios e identidades políticas y culturales; la población que adelanta su vida vinculada a los recursos naturales y la tierra y que comparte un cierto modelo cultural; los asentamientos que a través del intercambio de personas, mercancías e información establecen relaciones entre sí mismos y con el exterior; y las instituciones públicas y privadas que confieren el marco dentro del cual funciona todo el sistema.

Con la puesta marcha, en 1991, de la iniciativa comunitaria LEADER se sentaron las bases del nuevo modelo europeo de desarrollo rural. Este modelo está constituido por los siguientes elementos (Unión Europea, 2006):

- El enfoque territorial, que reconoce la diversidad y especificidades de cada zona rural.
- La estrategia de abajo hacia arriba, que promueve la participación, el involucramiento y la co-responsabilidad de la población en la definición de su propio desarrollo.
- El enfoque integrado, que fomenta la coordinación de acciones en diversos campos.
- Las alianzas horizontales, que impulsan la colaboración, a nivel nacional y transnacional, entre los denominados Grupos de Acción Local (GAL).
- La colaboración en redes, que pretende la interconexión interna y externa de las áreas locales para compartir y replicar experiencias.
- La innovación, que conlleva el desarrollo de soluciones nuevas, específicas y diferentes, utilizando, entre otras cosas, recursos endógenos.

Esta iniciativa implicó una fuerte movilización de recursos para el medio rural y se ejecutó en paralelo con la Política Agrícola Común (PAC), cuyo foco central fue el apoyo a la competitividad y la productividad del sector agrícola de la Unión Europea. El programa LEADER finalizó en 2012.

Los resultados del programa son considerados positivos. Entre ellos se destacan el enfoque de “abajo hacia arriba” el que impulsó la participación y la organización de las comunidades locales en el diseño y la ejecución de estrategias de desarrollo local sostenible. Adicionalmente, el programa facilitó el surgimiento de numerosas soluciones innovadoras adaptadas a las necesidades y los activos de cada localidad, abriendo nuevas sendas de desarrollo, lo mismo que oportunidades de empleo e ingresos en áreas en dificultades.

En este orden de ideas, el concepto de Desarrollo Rural Territorial (DRT) surge de la necesidad de contar con una visión alternativa a los enfoques tradicionales, en la que se reconozcan las transformaciones que han ocurrido en el medio rural y se impulse el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores basado en los recursos, los potenciales y las oportunidades de los territorios rurales.

Teniendo en cuenta las diferentes definiciones propuestas por diversos especialistas sobre el DRT (o DRET), especialmente las consideradas por De Janvry y Sadoulet y Schejtman y Berdagué, se destacan los siguientes factores comunes que las caracterizan:

- El DRT es un proceso de transformación productiva, social e institucional que se da en un espacio rural determinado, con el fin de potenciar su desarrollo y mejorar las condiciones de vida de la población que lo habita.
- Con la transformación productiva se busca que la economía de los territorios evolucione, de forma competitiva y sostenible, hacia mercados dinámicos.
- Con la transformación social se pretende mejorar las condiciones de ingreso y de vida de los pobladores así como la posición de activos de los pobres rurales como el acceso a la tierra y el capital humano y social.
- Con la transformación institucional se busca: fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y regionales así como las de las organizaciones de la sociedad civil; afianzar la coordinación con los gobiernos nacional y regional; y garantizar los derechos de propiedad.

Colombia no cuenta todavía con una política integral de DRT. Sin embargo, en los últimos años se ha avanzado con la formulación de propuestas y programas orientados a impulsar el crecimiento de las regiones rezagadas a partir de la movilización de sus capacidades endógenas.

En este sentido debe destacarse lo señalado en el CONPES 3616 “Política de Generación de Ingresos para la población en situación de Pobreza Extrema y Vulnerable” (2009), mediante el que se puso en marcha el piloto del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial –PDRIET. Esta iniciativa fue recogida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, que incluye la formulación de políticas públicas con enfoque territorial y regional, acordes con las características y las capacidades de cada región.

De otra parte, en el estudio realizado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y la Organización Internacional de las Migraciones OIM (2013) se define el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) como “el proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables y los servicios ecosistémicos. Como resultado de este proceso se debe llegar a corregir los desequilibrios regionales en niveles de desarrollo”.¹¹

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012), los programas de DRET deben incluir, entre otros, los siguientes componentes:

- El ordenamiento social de la propiedad y el uso productivo del suelo,
- El acceso a bienes públicos sociales (educación, salud, vivienda y agua potable),
- La promoción de la seguridad alimentaria y de proyectos productivos viables y sostenibles,

11 Esta definición fue incluida en el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural elaborado por el Ministerio de Agricultura en el año 2012, el cual finalmente no fue presentado a consideración del Congreso de la República.

- La facilitación de la infraestructura de apoyo a las actividades productivas (adecuación de tierras, vías, energía, y comunicaciones),
- El fortalecimiento de modelos de gestión local, creación de capacidad institucional a nivel territorial y participación de la sociedad civil,
- Y la conservación ambiental y el uso sostenible de la biodiversidad, en particular, de los recursos naturales renovables y de los servicios ecosistémicos.

Actualmente, en el país se adelantan los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) en el Sur del Tolima y en el Norte del Cauca. Estos Programas hacen parte de los ejes estratégicos de los Contratos Plan suscritos entre la Nación, las respectivas gobernaciones y las alcaldías de los municipios seleccionados para la intervención: nueve en Tolima y 13 en Cauca¹².

El Programa tiene como objetivo estimular “la generación sostenible de empleo e ingresos y aumentar el arraigo y la convivencia mediante el desarrollo de encadenamientos agrícolas, el ordenamiento de la propiedad, los desarrollos turísticos, el mejoramiento de la productividad industrial y el estímulo a la innovación y a la atención a las familias a través de bienes públicos, sociales y privados “ (DNP, 2013)

Los dos programas se encuentran actualmente en ejecución. El PRE-DIET del Sur del Tolima prevé beneficiar a 2.537 familias con inversiones por valor de \$110.000 millones entre los años 2013-2017¹³. Para el PRE-DIET del Norte del Cauca se contemplan inversiones por \$ 127.305 millones durante el período 2013-2019 para beneficiar a 2.580 familias.

12 Los Contratos Plan son acuerdos de voluntades entre la Nación, las entidades territoriales y las autoridades ambientales cuyo objeto es la planificación, ejecución y financiación mancomunada de políticas, programas y proyectos para el desarrollo integral del territorio con visión de largo plazo (Ley del Plan de Desarrollo 2010-2014 y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial). Los municipios participantes del sur del Tolima son: Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rioblanco, Roncesvalles y San Antonio. Los del Norte del Cauca: Buenos Aires, Caldono, Caloto, Corinto, Guachené, Jambaló, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suarez, Toribio y Villa Rica.

13 A diciembre de 2015, en el Sur del Tolima se había comprometido el 65% de los recursos, distribuidos en: proyectos productivos y de seguridad alimentaria (Programa RESA) y vivienda rural e infraestructura urbana (DNP – Ficha Informativa Contrato Plan, 2016). Por su parte, en el Norte del Cauca se había comprometido el 67% en proyectos de vivienda rural, ordenamiento de la propiedad y productivo y proyectos productivos (DNP Ficha Informática CP 2016).

Finalmente, dentro de los estudios y las propuestas de la Misión para la Transformación del Campo¹⁴ (MTC) se le encargó al Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –RIMISP, la elaboración de la propuesta del Programa Territorial de Desarrollo Rural para la Misión.

El Programa se define como: “la hoja de ruta de mediano y largo plazo del desarrollo integral de un territorio rural específico. Es un acuerdo estratégico definido entre los integrantes de la organización territorial; contiene un diagnóstico de las potencialidades y las restricciones del territorio; los objetivos estratégicos y las metas de desarrollo; así como las estrategias y el proyecto para alcanzarlos y los mecanismos de gestión”.

El objetivo general¹⁵ del Programa propuesto por el RIMISP es “contribuir a expandir las oportunidades, a elevar el bienestar y a disminuir la pobreza multidimensional de los habitantes rurales, reduciendo significativamente la brecha que los separa de los habitantes urbanos”.

Por su parte, la priorización de los territorios a intervenir se hizo con base en tres criterios: concentración de pequeños productores, pobreza rural y afectación por el conflicto armado. Se seleccionaron 100 territorios con un promedio de 9 municipios cada uno. En cada territorio el proceso considera tres etapas: la inicial o de aprestamiento; la de diseño; y la de implementación.

14 El enfoque de la Misión parte de tres principios que deben orientar las políticas de desarrollo rural (MTC, 2014) que son: la necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo; la concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales, considerándolos como agentes de desarrollo productivo y sujetos de derechos plenos; y la necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible, basado en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo rural (agropecuario y no agropecuario).

15 Los objetivos específicos del Programa son: aumentar el empleo y los ingresos laborales de hombres y mujeres; eliminar la informalidad de los títulos de propiedad en los territorios participantes; reducir el aislamiento, los tiempos de viaje y los costos de transporte; asegurar que los habitantes más pobres del territorio tengan una vivienda digna; fortalecer las organizaciones sociales y productivas y a los gobiernos locales; y asegurar la concurrencia y la articulación eficiente de los programas públicos de desarrollo pertinentes para el territorio.

Opiniones de los expertos

En las respuestas de los expertos entrevistados se evidencia la creciente aceptación que hay, en este nivel, del enfoque de Desarrollo Rural Territorial. Se indica, por ejemplo, que el mismo constituye una nueva institucionalidad que permite crear Estado desde los territorios (no desde el centro) pues éstos se configuran desde la base (partiendo de los propios territorios) con una visión y una gestión que impulse el desarrollo y la competitividad de los territorios. Montes de María y el Catatumbo son claros ejemplos que ilustran la dificultad para adelantar procesos de desarrollo territorial con la institucionalidad actual.

En cuanto a la forma como se deben ejecutar los PDET, hay quienes se muestran partidarios de que en los mismos prevalezca el enfoque de desarrollo territorial propuesto por Rimisp para la Misión Rural.

Adicionalmente, se sugiere que los Planes Municipales de Integración no se extiendan a todos los municipios del país sino que tengan una cobertura limitada. Para tal efecto, el Gobierno debe definir una priorización en su establecimiento. Esta consideración también aplica para los PDET.

En este orden de ideas, la ejecución de los planes debe comenzar por las denominadas Zonas Veredales de Transición y las zonas de reincorporación. A éstas les deben seguir los planes municipales en aquellas localidades afectadas por la presencia de los cultivos ilícitos, con planes de sustitución y que hagan parte del nuevo Plan de sustitución de cultivos. Finalmente, están aquellos municipios en los que se defina poner en marcha los planes de desarrollo rural con enfoque territorial (PDET).

Según algunos expertos, el modelo que se quiere aplicar en estas zonas es el utilizado en La Macarena y que dio origen al denominado Programa de Consolidación. El problema que plantea la priorización es que, dada la situación de atraso y falta de desarrollo de aqueja a gran parte de los territorios rurales, se demanda de la aplicación generalizada de los planes especiales.

El Gobierno ha hecho saber que en aquellos territorios en donde se ejecuten los PDET habrá Contrato Plan para la Paz. Estos se diferencian de los Contratos Plan tradicionales en cuatro aspectos que son: están fo-

calizados en las zonas de conflicto; incorporan inversiones más diversificadas pues van más allá de la sola infraestructura; incluyen procesos productivos; y tienen una mayor participación de las comunidades. Por su parte, un experto señala que la aplicación de los PDET debería iniciarse en territorios estratégicos con alta incidencia del conflicto. Entre ellos están las zonas fronterizas y las zonas cercanas a las grandes ciudades.

Estos Planes deben servir para que se dé la necesaria articulación que implican los Planes y los Programas que incorporan el enfoque de desarrollo rural territorial. El Gobierno es consciente de que la ejecución de dichos Planes representa un gran reto para la acción articulada de las instituciones del Estado. Se menciona, por ejemplo, lo importante que resulta la articulación entre la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y el Departamento de Prosperidad Social.

Según uno de los expertos, el Estado colombiano es más débil en el sector rural y en las instancias de gobierno regional y local. Por tanto, es allí donde el país debe desarrollar más herramientas que fortalezcan la institucionalidad y la gobernanza de los territorios rurales.

Con respecto a la experiencia que en el país se ha tenido con los Programas de Desarrollo Rural Territorial o los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial algunos expertos señalan que, aunque se lograron avances en los programas adelantados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la estructura presupuestal del país dificulta enormemente la ejecución de este tipo de programas. Concretamente, se llama la atención sobre el hecho de que algunos de los programas del Ministerio están ligados a créditos con entidades multilaterales, como el Banco Mundial y el Fida, lo que genera rigideces en la ejecución y dificulta la coordinación interinstitucional. Adicionalmente, la falta de capacidad de ejecución en los territorios por parte del MADR llevó a que los recursos efectivamente ejecutados fueran menores a los programados. Todo esto sugiere, según los expertos, que la experiencia reciente deja mucho que desear.

Este resultado lleva a plantear la necesidad de ajustar la estructura presupuestal del Ministerio en el sentido que se tengan áreas temáticas (por ejemplo, asistencia técnica agropecuaria, riego, etc.) y no proyectos y programas específicos. Con esto se tendría más flexibilidad presupuestal que

es lo que demanda el Desarrollo Rural Territorial. Además, ello llevaría a que el Ministerio, contrario a lo que hoy en día hace, se concentre en la formulación, la coordinación, el seguimiento y la evaluación de la política agrícola y de desarrollo rural.

Para efectos de facilitar la ejecución de los recursos para el desarrollo rural en los territorios y el control presupuestal de los mismos, se aconseja tener en cuenta las experiencias de los programas de Colombia Humanitaria y del Fondo de Adaptación.

En este orden de ideas, algunos expertos sugieren que los PDET estén a cargo de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) dado que se trata de una entidad dependiente de la Presidencia de la República, lo que fortalece y facilita la capacidad de coordinación interministerial e interinstitucional. A este respecto se indica que deben establecerse los mecanismos necesarios para garantizar la adecuada articulación entre las diversas instituciones e instancias que intervienen en los territorios rurales. Adicionalmente, se señala que los PDET deben tener un costo definido desde un principio. A pesar de estas sugerencias, los expertos indican que el reto de llevar a cabo los PDET de manera exitosa en los territorios donde el conflicto ha sido más intenso y la ausencia del Estado ha sido crónica es enorme y lleno de riesgos.

Sin embargo, se señala, por parte de un experto, que no es claro que el modelo de planeación de abajo hacia arriba, como el sugerido en la RRI y que además se compone de un sinnúmero de instancias y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, promueva el desarrollo del campo. Por el contrario, lo que al final se tendrá es más burocracia, más gasto improductivo y mayor corrupción.

También se dice que la aplicación del punto uno del Acuerdo (la Reforma Rural Integral), antes que perpetuar la pobreza y el atraso de la población campesina del país, lo que debe hacer es crear las condiciones para la transformación de la pequeña propiedad en negocios viables, rentables y sostenibles vinculados a los mercados y que esté en capacidad de interactuar con los agronegocios empresariales y las cadenas agroindustriales. En este sentido, a través de los PDET y los Planes Nacionales se deben formular y ejecutar políticas que aseguren dicha transformación.

Conclusiones y recomendaciones

- La revisión de literatura a nivel internacional sobre el Desarrollo Rural Territorial deja en claro que se trata de un enfoque que pone a los territorios en el centro de los programas de desarrollo rural. La puesta en marcha de este tipo de enfoque conlleva la creación o consolidación de capacidades territoriales en materia institucional y ambiental. Adicionalmente, implica impulsar el crecimiento económico de los territorios basado en los recursos disponibles, al tiempo que se debe propender por una sociedad más incluyente, con mayores niveles de bienestar e ingresos para sus habitantes y en donde se busca la eliminación de la pobreza.
- La dimensión institucional del Desarrollo Rural Territorial no solo considera las reglas de juego y la institucionalidad territorial sino que también incorpora el capital social. Esto hace que en el enfoque del Desarrollo Rural Territorial la participación de las comunidades sea considerada de vital importancia para el desarrollo de los territorios rurales. En este orden de ideas, no debe perderse de vista que en dicho enfoque la institucionalidad territorial tiene la misión de facilitar, promover, guiar y regular el Desarrollo Rural Territorial.
- Teniendo en consideración el enfoque del Desarrollo Rural Territorial, desde el punto de vista del desarrollo institucional de los territorios se requiere que, de la mano de una comunidad empoderada, organizada y participativa, se cuente con unos órganos de gobierno idóneos y capaces que dispongan de las capacidades y los recursos necesarios para hacer efectivas las correspondientes políticas públicas.
- De especial importancia resulta el fortalecimiento de las capacidades y las técnicas para planificar y formular planes, programas y proyectos a nivel territorial, lo mismo que fortalecer las capacidades económica, financiera y administrativa de los entes regionales y locales. En este sentido, las administraciones departamentales y municipales deben garantizar la prestación de los servicios públicos básicos de manera eficiente y eficaz.

- Además de asegurar el fortalecimiento de las capacidades de los municipios y los departamentos, se requiere que la institucionalidad territorial disponga de los arreglos y los mecanismos institucionales necesarios para concretar la efectiva ejecución de los programas, los proyectos y las acciones que se emprendan. Para ello se considera conveniente y necesaria la creación de instancias de coordinación entre los gobiernos nacional, departamental y municipal y de cooperación entre los sectores público, privado y la sociedad civil.
- Precisamente, y en consideración a la necesidad de crear este tipo de instancias de coordinación, en el estudio para Fedesarrollo (Junguito, et. al., 2014) se propone la creación de una estructura institucional para el desarrollo rural que comprende la creación de las denominadas agencias regionales de desarrollo rural, las que tienen como función gestionar el desarrollo rural a nivel departamental y en las que participan el sector público, el privado y la sociedad civil. La creación de estas agencias debe ir acompañada de la puesta en marcha del consejo para el desarrollo rural que es el órgano de encuentro y diálogo entre el gobierno nacional y las agencias regionales que representan los intereses de los territorios rurales. En dicho consejo se deben definir, previa la presentación de las respectivas propuestas de las agencias y de las políticas nacionales (las que responden a un plan de acción para el desarrollo rural que debe contar con el aval del Conpes y del Confis), los planes, los programas y los proyectos priorizados que se van a ejecutar en los respectivos territorios.
- Dado que, según el Acuerdo, los PDET se van a ejecutar, primordialmente, en zonas de conflicto, las que se caracterizan porque históricamente el Estado ha hecho poca presencia, es de gran importancia que, según lo señalado anteriormente sobre las exigencias y los requerimientos que recaen sobre la institucionalidad territorial, el Gobierno Nacional apoye, a través de recursos financieros y de programas especiales de intervención y apoyo, el fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales y departamentales en los que se vayan a ejecutar dichos Programas.

- En este sentido es necesario tener en cuenta que la experiencia más reciente sobre los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) en el Sur del Tolima y en el Norte del Cauca indican la importancia crucial que para el éxito de este tipo de Programas (en los que deben intervenir diferentes Ministerios e instituciones del orden nacional, departamental y municipal) tienen la capacidad de articulación y coordinación interministerial e interinstitucional y la agilidad y eficacia en la ejecución de los recursos de financiamiento de los mismos. Ello enfatiza la necesidad que existe de que el Gobierno tome las medidas necesarias para remover este tipo de barreras.
- Como se indica en el documento CONPES para el posconflicto “Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto” (DNP, 2016), los PDET estarán a cargo de la recién creada Agencia para la Renovación del Territorio (ART). Esta Agencia, que originalmente dependía del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y que fue trasladada a la Presidencia de la República, no tiene mayor experiencia y tampoco cuenta con las capacidades y los recursos necesarios para la puesta en marcha de los Programas PDET. Esto genera dudas sobre lo exitoso que puedan resultar los PDET desde el punto de vista de la promoción del Desarrollo Rural Territorial de los territorios cubiertos con estos Programas pues, como lo muestran las experiencias de las últimas décadas con programas de desarrollo rural, si con entidades más curtidas en la ejecución de este tipo de programas hay un historial de fracasos y pocos avances, qué puede esperarse de la ejecución de unos Programas que, por sus características y objetivos son muy exigentes en su diseño, planeación y puesta en marcha, y los que van a estar a cargo de una entidad recién creada y que no cuenta ni con las capacidades ni con los recursos requeridos. Frente a este escenario cabe considerar la posibilidad de que, como ha ocurrido con otras experiencias del pasado sobre los programas de desarrollo rural, al final se imponga el énfasis, *per se*, en la ejecución y el activismo oficial alrededor de la misma y no en la creación tanto de las capacidades requeridas a

nivel local y territorial como de las bases económicas, sociales, institucionales y ambientales que aseguren un desarrollo virtuoso de los territorios rurales en los que se llevarán a cabo los PDET.

- Aunque, en principio, con el traslado de la Agencia para la Renovación del Territorio a la Presidencia de la República se quiere fortalecer la capacidad de articulación y coordinación a los diferentes niveles del Estado, aún subsisten las rigidices que exhibe la ejecución de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. A esto se agrega que, si para el financiamiento de los Programas PDET se van a utilizar recursos provenientes de créditos externos o de la cooperación internacional, la experiencia reciente indica que, con ello, antes que facilitar la eficacia en el gasto, muy seguramente se van a amplificar las dificultades en este frente.
- Además de los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (al igual que otras entidades adscritas al MADR como la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural) ha venido ejecutando una serie de proyectos e iniciativas en los territorios rurales. Dado que, como lo ha anunciado el Gobierno, los PDET se van a llevar a cabo en estos territorios por parte de la Agencia para la Renovación del Territorio, es necesario que adentro del Gobierno se asegure la adecuada articulación y coordinación entre ambas instituciones. No debe olvidarse que, en los tiempos del PNR, se presentaron problemas de coordinación y ejecución de programas y proyectos con el Fondo para el Desarrollo Rural, los que a la larga terminaron debilitando la institucionalidad para el desarrollo rural. Para evitar este tipo de situaciones y asegurar la sostenibilidad en el tiempo de los PDET, el Gobierno debe desarrollar y fortalecer la institucionalidad agropecuaria y rural. En particular, se debe revisar el excesivo enfoque centralista que tienen las nuevas agencias del sector, como es el caso de la ADR. Si realmente se quiere implementar el enfoque de desarrollo rural territorial, es necesario promover y desarrollar la institucionalidad territorial (con la creación, por ejemplo, de las agencias regionales de desarrollo rural propuestas por

Junguito, *et.al.* (2014)) para que esté en capacidad real de asumir el liderazgo de este tipo de desarrollo. Ello haría que la ADR se convierta más en un mecanismo para canalizar los recursos que a través del sector agropecuario se van a ejecutar en los territorios que en una entidad ejecutora de programas y proyectos de desarrollo agropecuario y rural en todo el territorio nacional.

- Con respecto a la coordinación y la articulación interministerial e interinstitucional para el desarrollo rural de los territorios donde se implementarán los PDET es importante insistir en la necesidad de que el Gobierno Nacional, más allá de la institucionalidad para la paz y el posconflicto que se propone en el documento CONPES 3867, establezca los mecanismos adecuados para asegurar dicha coordinación. En el estudio para Fedesarrollo (2014) como en el realizado por la Misión para la Transformación del Campo (2015) se hacen propuestas para asegurar dicha coordinación. En el primero, por ejemplo, se sugiere la creación de una Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural en la que intervienen, además del DNP y de los Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Desarrollo Rural, otros nueve ministerios que tienen que ver con el desarrollo rural territorial.
- Finalmente, debe señalarse que, iniciar en el país, de manera amplia, la aplicación del enfoque de Desarrollo Rural Territorial en zonas afectadas por el conflicto, alejadas de los grandes centros urbanos, donde existe una institucionalidad débil y la estructura económica y social está fragmentada, representa un gran reto para el Gobierno Nacional pues, de fracasar la implementación de este modelo en tales circunstancias, se puede generar un gran escepticismo para su expansión al resto de los territorios rurales.

Bibliografía

- De Ferranti, D., Perry, G.E., Foster, W., Lederman, D. & Valdés, A. (2005). *Beyond the city: The rural contribution to development*. World Bank publication.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2004). *Towards a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's microregions strategy*. Universidad de California en Berkeley.
- DNP. (2016) *Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto*, Documento CONPES 3867, versión aprobada.
- DNP. (2009). *Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento*. Documento CONPES 3616.
- DNP. (2015). *El Campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Recuperado de la página web <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- DNP. (2016). *Ficha Informática CP*.
- European Commission. (s.f.) *Información sobre el programa Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale-LEADER*- recuperada de la página web http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/factsheet_en.pdf
- INCODER & OIM. (2013). *Aspectos conceptuales, metodológicos e institucionales del Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial*. Bogotá.
- Junguito, R., Perfetti, JJ. & Becerra, A. (2014). *Desarrollo de la agricultura colombiana*. Cuaderno de Fedesarrollo No. 48.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). *Proyecto de Ley de Desarrollo Rural*. No fue presentado al Congreso de la República.
- OCDE. (2015). *Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015; Evaluación y recomendaciones de política*. Documento recuperado del sitio web <https://www.oecd.org/countries/colombia/OECD->

Review-Agriculture-Colombia-2015-Spanish-Summary.pdf

- Perfetti, JJ., y Delgado, M. (2016). Desarrollo Rural Territorial (DRT): Enfoque Conceptual. Producto de la consultoría “Apoyo a la consolidación y desarrollo de la visión estratégica de los PERS” para Tetra Tech Inc. Sucursal Colombia y Colombian Clean Energy Program.
- Perfetti, JJ., y Delgado, M. (2016). Lineamientos básicos para la formulación del componente de desarrollo rural territorial –DRT- de los PERS. Producto de la consultoría “Apoyo a la consolidación y desarrollo de la visión estratégica de los PERS” para Tetra Tech Inc. Sucursal Colombia y Colombian Clean Energy Program.
- PNUD. (2011). Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá.
- Renault, A. (2010). Guía para la formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible: Un abordaje participativo con enfoque territorial. IICA: Paraguay.
- Schejtmam, A. & Berdegué, J. (2004). Desarrollo rural territorial rural. Debates y temas rurales No. 1 RIMISP. Santiago de Chile.
- Sepúlveda, S. (2008). Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación. IICA: San José.

CAPÍTULO CUATRO

Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI)

Los Planes Nacionales para la RRI en el Acuerdo de La Habana

El documento CONPES sobre Posconflicto da algunas luces sobre lo que denomina contratos para la paz que son una forma de proveer bienes públicos en las zonas que han sido más afectadas por la violencia. Los Contratos Paz son un instrumento para la planeación, priorización y articulación de todas las intervenciones e inversiones para la paz y el posconflicto en el territorio. Para el gobierno, en el marco de la estrategia de preparación para el posconflicto, los objetivos de los Contratos Paz son: (i) favorecer la rápida implementación de los acuerdos de paz; (ii) mejorar la colaboración y gobernanza multinivel en el posconflicto; (iii) alinear objetivos de desarrollo y construcción de paz entre la nación, los departamentos y los municipios; (iv) promover la concurrencia de esfuerzos, gestiones, capacidades y fuentes de inversión de la nación, las entidades territoriales, la cooperación internacional y el sector privado; y (v) fortalecer la participación de las comunidades en los procesos de planeación, priorización, ejecución y seguimiento de proyectos para el desarrollo y la consolidación de la paz en el territorio. Para su ejecución, argumenta el CONPES, se articularán recursos de todas las fuentes de inversión, incluyendo el Presupuesto General de la Nación (PGN), las empresas estatales, el Sistema General de Regalías (SGR), los recursos propios de las entidades territoriales, el sector privado, y la cooperación internacional, entre otras.

Según lo convenido en el Acuerdo, la superación de la pobreza en el campo y la integración y el cierre de las brechas sociales entre las zonas urbanas y rurales deberá abordarse desde la acción conjunta de los planes nacionales de la RRI. En este sentido, en el Acuerdo se establece que “el objetivo de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral es, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Así mismo, se señala que la ac-

ción conjunta de los planes nacionales deberá llevar a que, en una fase de transición de 15 años, se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción, en todas sus dimensiones, de la pobreza rural en un 50%.

Según el nuevo texto del Acuerdo, son las autoridades competentes las que “deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales en el territorio”. Igualmente, se precisa que “el plan marco debe garantizar los máximos esfuerzos de cumplimiento de los Planes Nacionales en los próximos 5 años”.

Los Planes Nacionales, que son 12, incluyen diversos asuntos recogidos en tres grandes acápites: la infraestructura, el desarrollo social y el estímulo a la producción agropecuaria. En algunos de los Planes se especifica, entre otras cosas, la activa participación de la comunidad y de las organizaciones sociales en el diseño, la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las actividades y los proyectos de desarrollo en los territorios rurales. Así mismo, se hace énfasis en la necesidad de estimular la economía solidaria y cooperativa entre los trabajadores y los pequeños y medianos productores. En el tema de la asociatividad, en el nuevo texto del Acuerdo se avanza hacia una concepción más amplia de la misma al indicarse que “el Gobierno fomentará y promoverá la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores así como con procesadores, comercializadores y exportadores” para asegurar la competitividad de la producción y la vinculación a las cadenas de valor agregado.

Contexto y antecedentes

En el estudio para Fedesarrollo titulado “Desarrollo de la agricultura colombiana” (Junguito et.al., 2014) se señala que históricamente el desarrollo del sector agropecuario y rural ha enfrentado dos grandes problemas entre los que sobresale el hecho de que “las políticas de orden económico y social han discriminado en contra del desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales” al tiempo que han favorecido las actividades y la población de las zonas urbanas. Esto ha llevado a que “la asignación del gasto presupuestal para el desarrollo agrícola y rural haya tenido una

participación inferior a la que el sector tiene en el PIB total". Como consecuencia de lo anterior, las políticas para el desarrollo social en el campo (educación, salud, pensiones y protección frente a los riesgos laborales) no han recibido la atención ni los recursos que se merecen. Finalmente, debe anotarse que, aunque la pobreza rural se ha venido reduciendo, la brecha con las ciudades se mantiene alta e incluso se ha ampliado.

El estudio recomienda, entre otras cosas, que, en materia de gasto público, el gobierno establezca, como meta explícita, incrementar de manera gradual la participación del gasto agrícola en el gasto total al menos hasta el 3,0%. También se sugiere el desmonte de los subsidios directos y los apoyos de precios para así priorizar el gasto público sectorial en la generación de bienes públicos. Así mismo, se propone que "a través de la Política Social y de Desarrollo Rural se extienda la protección social a la población rural y se busque cerrar la brecha frente al sector urbano". En este sentido se hace necesario "dotar al Viceministerio de Desarrollo Rural con el mandato amplio de coordinar al nivel nacional la política social y de desarrollo rural en Colombia". El Viceministerio debe, además, "orientar los recursos del MARD relacionados con el desarrollo agropecuario y rural y a establecer y poner en marcha las políticas de estímulo a la producción del pequeño productor agropecuario" privilegiando los apoyos directos mediante los instrumentos de la política sectorial tales como el crédito, la asistencia técnica, y el riego.

En materia de institucionalidad para el desarrollo agropecuario y rural, se considera necesario que el MADR se concentre en "la formulación de las políticas para el desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales". En este orden de ideas, se propone que "el Ministerio se encargue de la coordinación de la formulación de un Plan de Acción para el Desarrollo Rural que anualmente sea puesto a consideración del CONPES y el cual cuente con el aval del CONFIS". Adicionalmente, y con el fin de asegurar la formulación y la coordinación efectiva de la ejecución del Plan se sugiere, como se señaló en la anterior sección, "la creación de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural" y la puesta en marcha de unas instancias regionales (las agencias regionales de desarrollo rural) que actúen como gestoras del desarrollo rural en el ámbito departamental. Se sugie-

re, además, que “se establezca un mecanismo de encuentro y diálogo entre el Gobierno Nacional y los entes regionales encargados del desarrollo rural territorial” en donde se definan los planes y programas anuales de desarrollo en los territorios rurales, su financiamiento, los compromisos de las partes y se haga el seguimiento a la ejecución de los mismos.

Por su parte, la OCDE en su informe sobre las políticas agrícolas en Colombia (“Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015, Evaluación y Recomendaciones de Política”, 2015) señala que existen dos factores que afectan profundamente el nivel y el patrón de ingresos en las zonas rurales. Uno de ellos es el desplazamiento obligado de una parte de la población como resultado del conflicto armado. El otro, “en estrecha relación con el débil desempeño del sector que se ve reflejado por el escaso crecimiento de los distintos subsectores agroalimentarios”, tiene que ver con el bajo ritmo de crecimiento, durante los últimos 20 años, de los ingresos agrícolas. No obstante lo anterior, se destaca el hecho de que, a la par, se ha registrado “un descenso considerable de la incidencia de la pobreza en zonas rurales que ha caído de un 70% en 2001 al 46,8% en 2012”. Aun así, subsisten brechas importantes entre las zonas urbanas y rurales.

Según la OCDE, “el sector agrícola ha padecido las consecuencias de la adopción de unas políticas deficientes y afronta importantes desafíos estructurales”. Adicionalmente, se establece que “el marco institucional de la política agrícola presenta importantes debilidades” y que “el ordenamiento institucional es débil tanto a nivel departamental como municipal, lo cual exige mejoras en la gobernanza y en la coordinación de la política agrícola”.

Se señala, además, que existen diferentes entidades vinculadas al MADR y a otros Ministerios que “tienen responsabilidades y funciones con respecto a políticas más amplias de desarrollo del sector agrícola, como es el caso de los bienes públicos rurales”. Sin embargo, “las responsabilidades y las funciones no siempre están bien definidas entre las instituciones, lo cual provoca una fragmentación en la financiación que se ve aumentada por la deficiente coordinación que existe”. Para agravar las cosas, la OCDE encuentra que “la capacidad y el alcance de las entidades que están asociadas y vinculadas al MADR parece ser limitada”.

En sus recomendaciones, la OCDE señala que “el apoyo a la agricultura debe centrarse en las reformas estructurales a largo plazo” ya que los desafíos a los que se enfrenta el sector agrícola colombiano siguen siendo de naturaleza estructural. Por tanto, las acciones que se implanten “deben centrarse en gran medida en desarrollar un entorno habilitador integral para el sector agrícola”. En este sentido se recomienda llevar a cabo una “detallada revisión y evaluación de impacto de la amplia gama disponible de programas e instrumentos utilizados en el sector agrícola”.

Uno de los aspectos esenciales para promover el desarrollo rural es la “implementación de una política inclusiva de acceso a la tierra”. En el tema institucional se recomienda reforzar la representación institucional a nivel local así como “la coordinación institucional entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y otros ministerios relevantes que implementen programas en las áreas rurales”.

De otra parte, la Misión para la Transformación del Campo (2015) profundiza sobre el carácter de la pobreza rural y las brechas con los sectores urbanos. En este orden de ideas se señala que, de acuerdo con las categorías de ruralidad definidas por la Misión, “los niveles de pobreza son mayores en las zonas rurales del país, tanto si se miden por ingresos como por el indicador de pobreza multidimensional, que estima el acceso a bienes de interés social y otras dimensiones de calidad de vida”. Igualmente, se resalta que “la brecha en el acceso a servicios sociales, medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), no solo se da entre las cabeceras y el área dispersa de todas las categorías de ruralidad sino, y en forma muy marcada, entre las ciudades y aglomeraciones y el resto de los municipios”. Al ahondar en estas problemáticas se encuentra que “en todas las zonas hay un avance importante en los últimos diez años en materia de reducción de pobreza. De hecho, en pobreza multidimensional y pobreza extrema, el avance ha sido más marcado en términos absolutos (puntos de reducción de la incidencia de pobreza) en la zona rural que en la urbana. A pesar de ello, las brechas relativas se han ampliado, y siguen siendo muy elevadas: la pobreza monetaria extrema era más del triple en las zonas rurales que en las urbanas en 2014 y la pobreza multidimensional 2,8 veces más alta”.

La explicación que encuentra la Misión al hecho de que “la brecha entre el mundo rural y el urbano sea especialmente alta para el índice de pobreza multidimensional (es decir en términos de acceso social a bienes y servicios básicos, y no tanto para la pobreza por ingresos)” se basa en dos hechos. El primero es “el sesgo urbano (al menos hacia la población concentrada en núcleos poblacionales) de la política social del país”. El segundo tiene que ver con el hecho de que “la falta de oportunidades económicas es constante en los municipios rurales y rurales dispersos, independientemente de si su población vive concentrada en la cabecera o dispersa”.

Todos estos resultados llevan a la Misión a sugerir que se implementen “programas de desarrollo, tanto sociales como productivos, diferenciados según el grado de ruralidad de los distintos municipios, así como de su distancia a grandes centros urbanos”. En términos generales se plantean dos tipos de intervenciones. En la primera se indica que “las políticas social y de inclusión productiva en las zonas dispersas de las grandes ciudades” se concentren en aprovechar las externalidades positivas de las ciudades y en políticas de generación de empleo formal. El segundo tipo de intervención, basada en la implementación de los programas de desarrollo rural integral, “deberán garantizar simultáneamente la inclusión social y productiva en los municipios rurales y rurales dispersos”.

Para promover “un desarrollo integral (económico, social y ambiental) en el campo colombiano, construido desde el territorio y con una mirada del área rural más allá de lo agropecuario”, la Misión para la Transformación del Campo propone un conjunto de políticas que se ordenan en seis estrategias.

Con la estrategia de “inclusión social de los habitantes rurales” se busca “el cierre de las brechas sociales y la consecuente dotación de bienes de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento), con un enfoque de derechos”. La meta establecida para esta estrategia consiste en “la eliminación, en un plazo de quince años, de las principales brechas rural-urbanas en materia de acceso a servicios sociales de calidad”. Por su parte, con “la estrategia ambiciosa de inclusión productiva y agricultura familiar”, se busca que los pequeños

productores y los trabajadores del campo, tanto agropecuarios como no agropecuarios, “accedan a recursos productivos, se integren a lo largo de toda la cadena de producción y comercialización y perciban ingresos remunerativos”. La estrategia para asegurar un desarrollo agropecuario competitivo se basa, fundamentalmente, en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos sectoriales (como la ciencia, la tecnología, la innovación, la asistencia técnica y el acompañamiento integral; la infraestructura; la adecuación de tierras; la sanidad agropecuaria; la protección de los derechos de propiedad; la información y la seguridad y la justicia). Finalmente, con la estrategia institucional se pretende establecer “un arreglo institucional integral y multisectorial, con políticas claras de largo plazo articuladas por un CONPES Rural con un horizonte de largo plazo (diez años)” y la garantía de disponibilidad de recursos públicos para instrumentar dichas políticas. Con el arreglo se debe garantizar “una amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial y la participación de la sociedad civil organizada y el sector privado empresarial en la formulación de políticas, la planeación, la toma de decisiones, la ejecución de programas y proyectos y el seguimiento de resultados”. Estas estrategias están estrechamente relacionadas y deben integrarse adecuadamente en las condiciones específicas de cada territorio.

Según lo anterior, los estudios reseñados de Fedesarrollo, la OCDE y la Misión para la Transformación del Campo ponen en evidencia los principales problemas y las dificultades que enfrenta el desarrollo general de la agricultura y de los territorios rurales.

Estos tienen que ver con lo que la OCDE denomina unas “políticas sectoriales deficientes”. Esto va de la mano de un gasto público agrícola y rural muy por debajo de las necesidades productivas y sociales del campo colombiano. Ello ha llevado a un bajo crecimiento sectorial, a la falta de generación de oportunidades productivas y de generación de empleo e ingresos en el sector rural, a unos niveles de pobreza rural que todavía son relativamente muy altos y unas brechas sociales con el sector urbano que antes que cerrarse se han ampliado. Adicionalmente, los tres estudios coinciden en las graves deficiencias que presenta la institucionalidad agrícola y rural.

En consecuencia, cada uno de los estudios plantea la urgente necesidad que tiene el país de llevar a cabo cambios en las políticas, los instrumentos y la institucionalidad. Estos cambios están guiados, en cada caso, por un marco ordenador que, además de remover los problemas estructurales que se tienen, propone soluciones e intervenciones integrales (que van mucho más allá de las que misionalmente le corresponden al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) que aseguren la transformación y la dinamización de las actividades agropecuarias y con ello la de los territorios rurales.

De otra parte, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI) tienen, como se dijo anteriormente, como objetivo central “la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural y la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad”. Sin que medie un marco ordenador de las políticas y la institucionalidad agropecuaria y rural, en el Acuerdo se establece, como se señaló anteriormente, que con la “acción conjunta de los planes nacionales para la RRI” se deberá lograr, en quince años, la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, lo mismo que “la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo”.

En el Acuerdo se establece que “el Gobierno nacional creará e implementará” un conjunto de doce Planes rurales del orden nacional en las siguientes áreas: infraestructura vial, de riego, eléctrica y conectividad, salud, educación, vivienda, de fomento a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, de generación de ingresos, comercialización y protección social.

Según se señala en el Acuerdo, antes que referirse a una acción coordinada e integral del Gobierno Nacional (para el diseño y aplicación de los Planes Nacionales) a través de una institucionalidad eficaz como lo demanda el reto de afectar las estructuras que impiden un desarrollo agrícola y rural dinámico y virtuoso, lo que se plantea es que la mera “acción conjunta” de los Planes asegurará el logro de las metas establecidas. Adicionalmente, en el Acuerdo no se hace referencia a la institu-

cionalidad que el Gobierno va a poner en marcha para hacer realidad los Planes Nacionales lo que, como lo señalan los estudios de Fedesarrollo, la OCDE y la Misión para la Transformación del Campo, constituye un escollo mayor para alcanzar el desarrollo agropecuario y rural acorde con las potencialidades que se tienen.

Un asunto que llama la atención sobre los Planes Nacionales es que, además de los subsidios que “el Gobierno Nacional otorgará a la economía campesina, familiar y comunitaria” mediante los planes y programas en tierras, asistencia técnica, vivienda, infraestructura y, en general, de todos los bienes y servicios sociales que constituyen el acceso integral, se deberá diseñar e implementar un Plan para apoyar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores con menores ingresos (sección 1.3.3.3. del punto 1 del Acuerdo).

En particular, se establece que “para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta”, entre otros criterios, la “provisión de recursos de capital semilla no reembolsables”, la “promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones” de pequeños y medianos productores, la “adopción de un sistema de garantías que le facilite el acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario”, “la provisión de líneas de créditos blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas” para la economía campesina, familiar y comunitaria y con subsidios progresivos para los medianos productores y “la promoción de seguros de cosecha subsidiados”.

Con lo antes expuesto, en el Acuerdo se configura una propuesta generalizada de subsidios que va en contra del propósito, expresado en el mismo documento, de fomentar y promover la asociatividad y los encadenamientos y las alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores para asegurar la competitividad de la producción y la vinculación a las cadenas de valor agregado. También se contradice con el principio (del punto uno del Acuerdo sobre la RRI) sobre el desarrollo integral del campo y en el que se señala, entre otras cosas, que el mismo depende “de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos”.

Con la propuesta de subsidios agrícolas se pone de presente que con la Reforma Rural Integral, antes que pretender crear unas bases financieras y económicas sostenibles para el desarrollo productivo de los pequeños productores y la agricultura familiar, lo que se está generando es una estructura frágil, basada en subsidios, que contradice los esfuerzos que en otros Planes Nacionales se hace para que, con la provisión de bienes públicos, diversos servicios productivos y sociales y el acceso a los diversos factores, se creen las capacidades y las oportunidades necesarias para que este grupo de agricultores lleven a cabo actividades exitosas y rentables. Es con este tipo de desarrollos (y no con uno a base de subsidios indiscriminados) como se hace factible “la construcción de una paz estable y duradera” que es el objetivo final de la RRI.

Adicionalmente, es necesario determinar si el Gobierno podrá disponer de los recursos presupuestales necesarios para financiar el programa de subsidios que se establece en el Acuerdo.

De todas formas, y dado lo inapropiado que resulta soportar un desarrollo productivo y rural basado en subsidios (como, entre otras cosas, destacan los estudios de Fedesarrollo, OCDE y la Misión para la Transformación del Campo), el Gobierno debe, por lo menos, establecer las condiciones y los requisitos para el acceso a dichos subsidios para así evitar generar situaciones perversas que vayan en contra del progreso y la prosperidad que se quiere alcanzar. Las condiciones y requisitos para acceder a los subsidios que plantea el Punto 1 del Acuerdo deberían incorporarse al proyecto de Ley de subsidios promovido por el Gobierno en el Congreso de la República.

Adicionalmente, es fundamental que el Gobierno, en el diseño y ejecución de los PDET y los Planes Nacionales, promueva (como una alternativa más eficaz a los subsidios) la inversión prioritaria en los bienes públicos rurales como son, entre otros, las vías terciarias y secundarias, la navegabilidad por los principales ríos de los territorios rurales, la asistencia técnica, el riego y la adecuación de tierra, la investigación, la tecnología y la innovación agropecuaria y agroindustrial, y la capacitación y la formación para el trabajo.

Opiniones de los expertos

Con respecto a los Planes Nacionales, los expertos señalan que en el Acuerdo se prevé que la Reforma Rural Integral tenga cobertura nacional y es por ello que se establecen metas a nivel nacional como lo es, por ejemplo, la reducción a la mitad de la pobreza rural en un período de diez años.

Con dichos Planes se busca, de una parte, que los diferentes Ministerios que tienen que ver con el desarrollo de los territorios rurales hagan más transparentes y visibles los recursos y las acciones que ejecutan. De otra, se quiere asegurar la mayor eficiencia del gasto público rural a través de la promoción de arreglos institucionales más adecuados a las condiciones y las necesidades de los territorios rurales.

Dada la magnitud de los recursos que demanda la ejecución de los Planes Nacionales establecidos en el Acuerdo, es necesario considerar la presión que los mismos van a ejercer sobre el presupuesto nacional, la capacidad para reasignar el gasto público y, eventualmente, sobre el recaudo fiscal. En este sentido, es importante tener en consideración temáticas particulares como es el caso del suministro de bienes públicos (como las vías terciarias) que muy seguramente van a implicar un mayor gasto público

Por su parte, el Gobierno señala que los Planes Nacionales (que tienen la característica de ser sectoriales y que por tanto van más allá de los PDET) ya hacen parte de la agenda de política pública para el cierre de brechas en todo el país. En este sentido se indica que el Departamento Nacional de Planeación está trabajando en la definición de unos indicadores de mínimos vitales para cada municipio que permitan el cierre de brechas. Con base en estos indicadores se definirá la focalización.

Una de las dificultades que señala uno de los expertos para la adecuada ejecución de los Planes Nacionales la constituye los problemas fiscales del Gobierno y, en particular, los recortes realizados en los últimos años a los presupuestos de las entidades encargadas de ejecutar la política agrícola y de desarrollo rural, los que han debilitado a dichas entidades y afectan la viabilidad de llevar a cabo, de forma eficaz, los Planes Nacionales.

De otra parte, otro experto indica que es indispensable que el Gobierno establezca un mecanismo de coordinación de los Planes Nacionales al tiempo que deberá priorizarse en el tiempo las inversiones que su ejecución demanda. Uno de los bienes públicos que debería recibir la mayor prioridad son las vías terciarias pues además de permitir la conectividad de los territorios rurales facilita y viabiliza su desarrollo.

Conclusiones y recomendaciones

- Aunque los Planes Nacionales del Acuerdo de La Habana abordan temáticas esenciales para el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales y establecen objetivos pertinentes, para su ejecución no se plantea un enfoque que garantice una acción integral y coordinada del Gobierno Nacional capaz de asegurar las transformaciones y los objetivos que plantea la Reforma Rural Integral. Como lo señalan los estudios de Fedesarrollo, OCDE y Misión para la Transformación del Campo, la intervención integral del Estado es una condición necesaria para un desarrollo agrícola y rural virtuoso y sostenible.
- Los estudios citados ponen de presente las serias falencias que en materia institucional se presenta en los sectores agropecuario y rural. Sin que previamente se resuelva esta situación, es poco probable que los Planes Nacionales se ejecuten con eficacia y que se alcancen los objetivos establecidos. En parte sería repetir la historia de las últimas décadas y la que se caracteriza por un sinnúmero de fracasos y de bajo desarrollo económico y social del campo.
- El Gobierno debería aprovechar el documentado y detallado repertorio de propuestas y recomendaciones que presentan los estudios de Fedesarrollo, la Oede y la Misión para la Transformación del Campo para adelantar el diseño y la implementación de los Planes Nacionales de la RRI. Ellas le darían mayor fundamento y coherencia a las decisiones que se adopten. En este sentido se considera necesario que, para asegurar la adecuada coordinación y seguimiento en la formulación y la ejecución de los Planes Nacionales, el Go-

bierno Nacional adopte la propuesta del estudio para Fedesarrollo (Junguito, et al., 2014) de crear la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural en la que, como se ha señalado, intervienen el DNP, los Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Desarrollo Rural y otros nueve ministerios. A través de la Comisión se podrá hacer la priorización de la ejecución de las acciones y de los correspondientes recursos de inversión.

- El Gobierno debe ser cuidadoso en la definición de los subsidios que se plantean en el Acuerdo (especialmente en la sección 1.3.3.3. del Punto 1) no sólo por las implicaciones fiscales de los mismos sino por lo inapropiado que resulta promover un desarrollo productivo agrícola y rural fundamentado en subsidios. Si para algunos casos se requiere la utilización de subsidios, se hace necesario establecer las condiciones y los requisitos para su acceso y uso, asunto que debería incorporarse al proyecto de Ley de subsidios promovido por el Gobierno en el Congreso de la República. En este sentido, recientemente la OCDE y el BID han propuesto lineamientos y recomendaciones en esta dirección. Adicionalmente, el Gobierno deberá priorizar, en el diseño y ejecución de los Planes Nacionales y los PDET, la inversión en los bienes públicos rurales como una alternativa más eficaz y sostenible a los subsidios.

Bibliografía

- DNP. (2016) Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto, Documento CONPES 3867.
- DNP. (2015). El Campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo. Recuperado de la página web <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturape-cuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- Junguito, R., Perfetti, JJ. & Becerra, A. (2014). Desarrollo de la agricultura colombiana. Cuaderno de Fedesarrollo No. 48.
- OCDE. (2015). Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015; Evaluación y recomendaciones de política. Documento recuperado del sitio web <https://www.oecd.org/countries/colombia/OECD-Review-Agriculture-Colombia-2015-Spanish-Summary.pdf>

CAPÍTULO CINCO

La Participación Ciudadana y la Participación Comunitaria En La Reforma Rural Integral¹⁶

La participación ciudadana y la participación comunitaria en el Acuerdo de La Habana

Según el documento CONPES sobre Posconflicto, la participación ciudadana es fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, la promoción y la defensa de los derechos y la gestión y transformación de los conflictos sociales. A su vez, es un instrumento poderoso para validar el quehacer público, aportando elementos para una gestión transparente. Actualmente, la participación ciudadana en Colombia enfrenta retos importantes. La Encuesta de Cultura Política (DANE, 2015) muestra que el 52,9% de los colombianos considera muy difícil organizarse con otros para trabajar en una causa común, y alrededor del 60% no considera que la participación ciudadana sea efectiva para la solución de problemas. Así mismo, los más recientes resultados (segundo semestre de 2015) de la Encuesta de Participación Ciudadana realizada por el DNP, muestran que la participación en alguna organización social (sindicato, movimiento político, organización religiosa, Junta de Acción Comunal, entre otras) es apenas del 11% tanto en áreas rurales como urbanas. Este porcentaje es menor para las subregiones Pacífico, Eje Cafetero, Centro-Oriental y Bogotá.

Bajo este marco, los retos para el fomento de la participación ciudadana en el Estado se sintetizan en dos aspectos principales. En primer lugar, a pesar de contar con un amplio marco normativo y de política pública, los resultados de los procesos de participación ciudadana presentan debilidades y falencias en su eficiencia, con obstáculos para el acceso y con una baja flexibilidad para atender los distintos entornos sociales. Esto ha producido una crisis y falta de aceptación de las instancias y mecanismos que ha llevado a la burocratización y al alejamiento de los intereses ciudadanos. En segundo lugar, la proliferación de espacios reglamentados y no reglamentados de participación ciudadana dificulta la articulación con

16 Para la elaboración de este capítulo se contó con la colaboración de María Camila Perfetti V, experta junior en políticas públicas.

el Estado y facilita la desconfianza en los canales institucionales, profundizando la brecha entre los representantes y los representados, la justificación de la violación de la ley y la disminución de la percepción de favorabilidad frente al sistema político. Además de estos retos, la inexistencia de un sistema claro de registro, identificación y comunicación de las expresiones asociativas de la sociedad civil genera dificultades para el diseño de estrategias diferenciadas de fortalecimiento de las organizaciones sociales, según sus características y los contextos en que se desenvuelven. Igualmente, incide en la baja capacidad para la planeación de estrategias que permitan una mejor territorialización de la oferta nacional para generar resultados sostenibles, puesto que no se tiene un buen conocimiento de los procesos territoriales.

En el punto 2 del Acuerdo sobre participación política se avanza en detalle sobre la participación ciudadana y la conformación y el fortalecimiento de las organizaciones y los movimientos sociales. Entre los puntos tratados están las garantías que deben tener los movimientos y las organizaciones sociales para su participación en los asuntos de interés público, la elaboración de un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y los movimientos sociales, el control y la veeduría ciudadana y la definición de la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

De manera que con el fortalecimiento de la participación ciudadana y de la participación comunitaria se busca asegurar que la ciudadanía participe “en la discusión de los planes de desarrollo, de las políticas públicas y en general de los asuntos que atañen a la comunidad”, al tiempo que incida “efectivamente en las decisiones de las autoridades y corporaciones públicas correspondientes”. El propósito final es que “la participación ciudadana se convierta en un verdadero complemento y al mismo tiempo en un mecanismo de control del sistema de representación política y de la administración pública”. Para hacer efectivo estos propósitos, el Gobierno se compromete a realizar “las revisiones y los ajustes institucionales necesarios que conduzcan a una plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales”, como forma de “hacer frente a los retos de la construcción de la paz”.

Por su parte, la participación comunitaria en el contexto colombiano suele utilizarse de manera limitada por dos motivos. En primer lugar, es relativamente común que la participación comunitaria se confunda con las instancias de consulta. Dicha confusión viene de tiempo atrás (Paul, 1987) y limita considerablemente la manera como se utiliza la participación comunitaria y, por ende, como se percibe su utilidad. La participación comunitaria, como se explicará a continuación, es una herramienta que puede ser utilizada en la política pública siempre y cuando su uso tenga un objetivo claro y el formato utilizado sea adaptado al tipo de proyecto y a las circunstancias sociales e institucionales específicas. Es precisamente la ausencia de comprensión de este último aspecto lo que suele resultar en un uso erróneo o escaso de la participación comunitaria. Una consulta para un programa o proyecto, si bien importante, es solo una de las formas que tiene la participación comunitaria. De igual manera, el conferir la responsabilidad total de un proyecto o programa a una comunidad es otra de las formas en que se puede utilizar dicha herramienta. No obstante, lo que define si la forma utilizada de participación comunitaria es exitosa es que ésta se adecúe a las condiciones particulares del caso.

Uno de los mayores errores en los que puede caer el país en el posconflicto es utilizar inadecuadamente esta herramienta y asumir que esto se debe a problemas inherentes a las comunidades o, peor aún, tildar la herramienta como fallida. Es por lo anterior que el Gobierno debe, reconociendo que el Acuerdo de la Habana incluye la participación comunitaria como un elemento fundamental para garantizar el desarrollo exitoso del posconflicto en los territorios, velar por que ésta sea reconocida y utilizada de manera adecuada y estructurada.

Por tanto, la participación comunitaria, de ser utilizada adecuadamente, puede contribuir a involucrar a las comunidades en los procesos de desarrollo de sus territorios, a generar capacidades en las comunidades, a garantizar la sostenibilidad de las iniciativas y a cambiar las dinámicas sociales que permiten regenerar el tejido social.

En cuanto a las modificaciones contenidas en el Nuevo Acuerdo de Paz sobre temas relacionados con la participación de las comunidades rurales en los asuntos que tienen que ver con el interés general y en especial con la política pública, en los capítulos sobre los apartes del punto 1

del Acuerdo relacionados con la tierra, los PDET y los Planes Nacionales se discutieron, de manera particular y detallada, los cambios correspondientes. En virtud de lo anterior, aunque en este capítulo y para efectos del análisis se tienen en cuenta dichas modificaciones, no se ahonda en las discusiones específicas ya realizadas.

La participación ciudadana y la participación comunitaria: una aclaración

Para efectos de establecer el alcance de los análisis del Acuerdo de Paz sobre el punto 1 dedicado a la Reforma Rural Integral (RRI), es importante distinguir entre lo que se entiende por la participación ciudadana y la participación comunitaria.

Como se señaló anteriormente, la participación ciudadana hace relación a los mecanismos legales por medio de los cuales la ciudadanía ejerce control del sistema y la administración política. Por su parte, la participación comunitaria se refiere a un proceso por medio del cual la comunidad (definida como el conjunto de personas que habitan el territorio o quienes tienen vínculos directos con el mismo en términos de actividades políticas, sociales o económicas; Paul, 1987; Salomonsen & Diachok, 2015) influencia de manera directa la dirección y la ejecución de los proyectos y programas de desarrollo. En particular, los trabajos de de Regt, Majumdar y Singh (2013) y Salomonsen y Diachok, (2015) definen la participación comunitaria como la participación activa de la comunidad en los procesos de planeación, toma de decisiones, implementación y definición de los mecanismos de monitoreo y evaluación de proyectos y programas. Es decir, la comunidad tiene voz y, en cierta medida, voto en los procesos de definición de su propio desarrollo (Paul, 1987). Esto difiere radicalmente de la concepción tradicional de la comunidad como actor en tanto es beneficiaria de las actividades ejecutadas a través de un proyecto o programa de desarrollo (Paul, 1987). En la siguiente tabla se presentan las principales características y diferencias entre los dos tipos de participación.

	Participación Ciudadana	Participación Comunitaria
Objetivo	La participación ciudadana provee los mecanismos legales para que la ciudadanía ejerza control sobre el sistema político y la administración pública.	La participación comunitaria involucra a las comunidades, en la medida de lo posible, en los procesos de planeación y/o ejecución de proyectos o programas.
Cómo se implementa	La participación ciudadana crea instancias y mecanismos en donde representantes de las comunidades expresan sus necesidades y dialogan con otros actores que participan en el desarrollo del territorio.	La participación comunitaria se implementa involucrando a la comunidad en los procesos de planeación y/o ejecución de programas o proyectos. La forma de la participación depende del objetivo mismo de la participación de la comunidad y de las variables de contexto.
Temporalidad	En una democracia se asume que la participación ciudadana debe ser permanente puesto que esta canaliza las opiniones y necesidades de la ciudadanía.	La participación comunitaria tiene un objetivo concreto en un programa/ proyecto. Por lo tanto, su duración depende de las etapas y de la intensidad con que la participación comunitaria se desarrolle en el programa o proyecto específico.
Valor agregado	La participación ciudadana es un pilar fundamental para la protección y la consolidación de la democracia pues permite el encuentro entre gobernados y gobierno.	La participación comunitaria vincula a las comunidades a las iniciativas de desarrollo en los territorios al tiempo consolida capacidades y regenera el tejido social en los territorios.

En general, la participación comunitaria ha sido una herramienta utilizada de manera esporádica y en una intensidad baja pues, como lo señala Paul (1987), las formas más intensas de participación comunitaria, que son las que darían mayores resultados en términos de empoderamiento de las comunidades, son también las que demandan más recursos, tiempo y dedicación de los responsables directos de los proyectos. En esta medida, tradicionalmente se ha recurrido a que los gobiernos y los donantes estimen, previamente, las iniciativas que los beneficiarios deberían tomar para así guiarse en la búsqueda del tipo de soluciones a implementar. No obstante, esto deja a las comunidades en una posición más de reacción que de acción y de responsabilidad ante lo que ocurre en su territorio.

De esta forma, la sociedad civil se ha convertido en un receptor pasivo de las decisiones públicas y no en un protagonista activo del desarrollo de los países, particularmente en las zonas históricamente más afectadas,

por ejemplo, por el conflicto armado. La incidencia limitada y débil de las comunidades en la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas dificulta que las autoridades correspondientes y sus instituciones respondan, gestionen y tramiten de un modo efectivo las necesidades y las demandas de los ciudadanos.

Preguntas e inquietudes

De la revisión adelantada atrás sobre la participación de las comunidades en el desarrollo de los programas la Reforma Rural Integral propuesta en el punto 1 del Acuerdo de Paz, así como en lo relacionado con la sustitución del cultivo de uso ilícito previsto en el Punto 4 se desprende muy claramente que el proceso de decisiones al nivel local y en los diferentes temas, ya sea el de las tierras, o el de los programas de desarrollo con enfoque territorial o el relativo a la prestación bienes y servicios públicos, en la política fiscal local como los impuestos prediales o aun en la formulación y el desarrollo de la estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito tendrá como interlocutor principal de los diferentes estamentos gubernamentales a diversos tipos de comunidades y aun a asociaciones de comunidades organizadas a nivel local o territorial por representantes de grupos con intereses comunes en los temas específicos a tratar. Como lo establece el punto 2 del acuerdo, la participación ciudadana y la participación comunitaria son asuntos esenciales, junto a la apertura democrática, para construir la paz. De allí la necesidad que existe de dar garantías a los movimientos y las organizaciones sociales, estimular las diversas formas de asociación ciudadanas, promover el control y la veeduría ciudadana y fortalecer la planeación participativa; en últimas, fortaleciendo procesos democráticos.

Este énfasis en el rol de las comunidades como interlocutores válidos y principales en el diseño de las políticas y los servicios locales obedece a una visión económica que argumenta las ventajas de adelantar la planeación y la formulación de políticas de abajo hacia arriba que viene teniendo un apoyo o respaldo conceptual muy fuerte por parte de académicos y de los mismos organismos multilaterales. Pero, quizás, se fundamenta, ante

todo, en el Artículo 1 de la propia constitución colombiana que enfatiza la autonomía territorial y el carácter participativo de la sociedad y, muy particularmente, de la visión política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto que se detalla a profundidad en el Capítulo 2 relativo a La Participación Política y la Apertura Democrática para conseguir la Paz. Allí se anota que la construcción de la paz requiere de la participación ciudadana y la participación comunitaria en los asuntos de interés público y en la implementación del Acuerdo y resalta el derecho constitucional de construir organizaciones sociales del más variado estilo.

Dado que la implementación de la participación ciudadana es requerida en el ejercicio de la democracia, ésta se ha reglamentado y se contempla como un espacio que el Gobierno central debe garantizar y proteger. A pesar de que las diferentes instancias pueden ser afectadas en credibilidad y funcionamiento en contextos de conflicto, es la forma de participación más reconocida. Por su parte, la participación comunitaria, en la medida que contempla la vinculación de las comunidades (en diferentes intensidades y formas) a proyectos o programas, tiende a ser menos conocida y más compleja de implementar. Su uso ha tenido diferentes resultados en diversos lugares del planeta. Dichas experiencias han contribuido a identificar buenas prácticas y a definir aquellos elementos que permiten especificar cómo utilizar esta herramienta para alcanzar el éxito tanto de la forma de participación comunitaria utilizada, como del proyecto o programa mismo.

El involucramiento de las comunidades en la formulación de las políticas públicas y en los planes de desarrollo tanto a nivel local como nacional ha sido significativo y no lleno de controversias en el pasado reciente. Solo para citar algunos ejemplos concretos, al nivel nacional la Corte Constitucional en el año 2003 echó para atrás la aprobación por parte del Congreso de la generalización del IVA con el argumento que no se habían adelantado adecuadamente las consultas sobre el impacto de la medida con la sociedad. Las comunidades también vienen opinando sobre el diseño de las vías de cuarta generación, con el agravante que no siempre se organizan y presentan sus objeciones a tiempo como ocurrió recientemente con el Proyecto Cartagena-Barranquilla, en el cual se habían obtenido dentro

del tiempo autorizado los permisos de estas y fuera del tiempo surgió una nueva comunidad estableciendo objeciones cuando ya se habían iniciado las obras. Pero, como es bien conocido los mayores involucramientos de las comunidades han surgido en los proyectos de explotaciones petroleros y mineros, como lo ilustran los casos de Ecopetrol y El Cerrejón.

En la actividad agropecuaria, en años recientes, la participación de las comunidades ha tomado la forma de nuevas organizaciones con el nombre de dignidades, las cuales adelantaron el paro agropecuario del 2013 que afectó adversamente el transporte de productos a lo largo y ancho del país y redundó en la elevación del índice de precios de alimentos. Los estudios disponibles indican que la calidad de las políticas adoptadas como resultado de las presiones públicas de las dignidades fue desastrosa. En lugar de promoverse la productividad y la eficiencia de la agricultura mediante la provisión de bienes públicos y la liberalización comercial se optó por adelantar subsidios directos a las actividades agrícolas representadas por las diversas dignidades o por las comunidades representativas de productores de diversas líneas de producción (panela, papa, café, etc.).

Tomando en cuenta la experiencia reciente y en muchos casos inadecuada de la acción de las comunidades en Colombia y dado el marco establecido en el Acuerdo de Paz y, en particular, las responsabilidades que se asignan a las diversas comunidades, este capítulo del estudio está orientado, principalmente, a establecer unos lineamientos sobre las reglas del juego que deben establecerse para que el rol de las comunidades rurales en las políticas públicas relacionadas con el desarrollo de los territorios sea constructivo y coadyuve efectivamente a lograr el progreso de la agricultura y del sector rural así como al cierre de las brechas entre la ciudad y el campo. El objetivo del estudio tiene aún más relevancia dado que en el Acuerdo se tiene previsto que el Gobierno promueva un proyecto de ley sobre la promoción de la participación ciudadana y comunitaria y la de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y los movimientos sociales. En este orden de ideas, es de esperar que el estudio aporte ideas y conceptos para la reglamentación de la organización y el correcto funcionamiento de las instancias y los mecanismos de participación comunitaria en los territorios rurales, al tiempo que se señale la

importancia de la participación ciudadana, de cómo ésta se puede y debe vincular con la participación comunitaria, y de indicar los criterios que se deben utilizar para decidir si la participación comunitaria debe ser utilizada y de qué forma.

Contexto y antecedentes

a. Participación comunitaria para el desarrollo

El objetivo de largo plazo de cualquier programa de desarrollo es potenciar a un país. En el sector rural, los planteamientos de desarrollo deben contemplar diferentes elementos que incluyan la participación del Estado central, los gobiernos locales, los habitantes que habitan los territorios y aquellos que tienen participación en las actividades económicas, sociales y políticas.

En general, se puede afirmar que los programas de desarrollo rural y en particular aquellos que incluyen la participación comunitaria, buscan la consecución de cuatro objetivos fundamentales en el largo plazo (Regt, Majumdar & Singh, 2013):

- Desarrollar la infraestructura y la provisión de servicios
- Ampliar la cohesión social
- Promover la gobernanza
- Mejorar los medios de vida y el sustento de quienes dependen del desarrollo de la zona

Es una realidad que los distintos programas o proyectos de desarrollo se enfocan en la consecución de uno o en la combinación de algunos de estos objetivos pues difícilmente se puede esperar que los cuatro objetivos sean alcanzados por un programa o proyecto en particular. Sin embargo, el logro de todos estos objetivos es deseable para cualquier comunidad. De allí que, para hacer realidad esta aspiración, se requiere de la ejecución de acciones coordinadas y sostenibles adentro de los territorios.

En virtud de lo anterior, se deben contemplar las diferentes variables propias del contexto así como la manera en que éstas interactúan entre sí para definir las estrategias y las herramientas a utilizar en los progra-

mas y proyectos para el desarrollo. Por su parte, la definición de cuáles actores participan en cada uno de los proyecto o los programa depende directamente de la naturaleza de los mismos y de los requerimientos que se tienen para garantizar su sostenibilidad.

Paul (1987) resalta que si bien es cierto que los gobiernos (e igualmente los donantes) tradicionalmente dedican sus esfuerzos y atención a diseñar y seleccionar programas y proyectos que contemplan, directamente, las necesidades de las comunidades, al hacerlo de esta forma, las comunidades quedan sujetas a una situación en donde únicamente pueden reaccionar. Esto significa, además, que el poder y la iniciativa en materia de desarrollo continúa estando en manos de los gobiernos locales y de las entidades responsables de impulsarlo en los territorios. A pesar de que los gobiernos deberían diseñar planes de desarrollo a nivel local y territorial que velen por el fortalecimiento de la ciudadanía, esta acción bien puede hacerse con o sin la participación de las comunidades.

Por este carácter discrecional, la participación comunitaria como tal no es considerada como una estrategia de implementación de proyectos de desarrollo rural sino como una de las herramientas que pueden utilizarse para alcanzarlo (Salomonsen & Diachok, 2015). La utilización de la participación comunitaria provee diferentes beneficios que son importantes en el desarrollo rural general y, en particular para el caso de la Colombia actual, en el marco del posconflicto. Entre uno de los más destacable está la creación de espacios para la reconstrucción de la confianza entre el Estado y los gobernados, entre los diferentes grupos de gobernados, y entre las diferentes instituciones. De esta manera, la participación comunitaria puede contribuir a la reconstrucción del tejido social, lo que a su vez ayuda a sentar las bases para la consolidación del capital humano y social en los territorios. Lo anterior es fundamental pues la legitimidad del gobierno depende, en buena parte, de la percepción que tienen los gobernados de cuán transparentes son las acciones del gobierno y qué tan orientadas ellas están a resolver sus necesidades (Colliers, 2009).

Para los propósitos de los planes de desarrollo territorial, la forma como se complementan la participación ciudadana y la participación comunitaria es crucial, pues es por medio de la participación ciudadana que

se legitiman los planes de gobierno locales y los marcos generales de desarrollo de un territorio. Por su parte, la participación comunitaria permite que las comunidades permeen las diferentes etapas de los proyectos y sean actores activos del desarrollo en vez de ser únicamente beneficiarios. En ese orden de ideas, se puede decir que es por medio de la participación ciudadana que las opiniones de los diferentes actores son canalizadas a instancias superiores de gobierno para que en la toma de decisiones se contemple lo que los gobernados opinan. Estas formas, aunque delineadas en la Constitución colombiana, deben fortalecerse para garantizar que la ciudadanía cuenta con la representatividad adecuada en los diferentes niveles de gobierno y ante los diferentes actores de los territorios.

El documento CONPES del posconflicto (CONPES 3867, 2016) reitera que en los Estados en situación de conflicto, especialmente en aquellos lugares donde el nivel de conflicto ha sido de gran intensidad, la administración pública tiene limitaciones considerables en términos de capacidades y legitimidad ante la comunidad. Son estos marcos contextuales los que se deben tener en cuenta para la definición de las estrategias para fortalecer las instancias de participación ciudadana y los marcos que definen la manera como la participación comunitaria puede desarrollarse en los diferentes proyectos o programas.

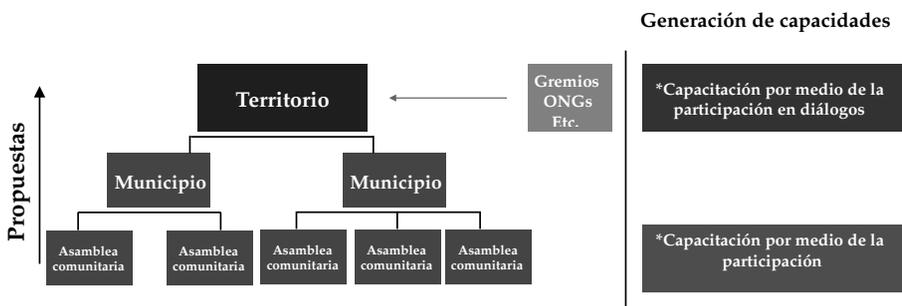
El documento CONPES 3867 (2016) y la propuesta del RIMISP (2015) presentan información general sobre los mecanismos de participación ciudadana que se implementarán en las regiones durante el posconflicto para involucrar a las comunidades en la definición de sus necesidades. De la descripción propuesta en estos documentos se infiere que su funcionamiento seguirá el orden presentado (más adelante) en el Modelo A. Según esta estructura, las comunidades se definen como conformadas exclusivamente por quienes viven en el territorio. Con el fin de involucrar a la ciudadanía de la manera más amplia posible y dependiendo de la estructura y el número de personas al interior del nivel municipal, las comunidades se dividirán en grupos en los que se elegirán asambleas comunitarias. Estas asambleas velarán por garantizar la representación de sus respectivos grupos por etnia y género. Estas asambleas recogerán las necesidades, preocupaciones y propuestas expresadas por sus respectivas comunidades.

Estas asambleas comunitarias, a su vez, tendrán representantes en las instancias municipales que recogen los temas de interés y las propuestas. En estas instancias municipales habrá representantes de las asambleas comunitarias y, por lo que se infiere de los documentos, habrá representantes de las entidades de gobierno a nivel municipal. Una vez definidos los temas y las propuestas relevantes a nivel municipal, los diferentes municipios enviarán representantes de la comunidad y de las entidades de gobierno local a las reuniones sub-regionales (territoriales) para centralizar las opiniones de las comunidades. Será en estas instancias en donde, según lo expresado en los documentos, los temas más relevantes y generales al territorio serán explorados y en donde se presentarán instancias de diálogo con otras agencias e instituciones como lo son los gremios o las ONGs con presencia en la zona. Allí se decidirá cuáles necesidades serán priorizadas y cuáles serán incluidas en los planes de desarrollo.

En los documentos mencionados no se precisa la manera como se brindará la capacitación a los diferentes actores. El CONPES menciona que se requiere ofrecer capacitación a las instancias de gobierno local, sin embargo, a las comunidades pareciera que solo se les brindará capacitación para su participación en las asambleas.

El modelo A, antes referido, ilustra de manera general esta propuesta (CONPES, 2016; RIMISP, 2015):

Modelo A de participación ciudadana.



Cuadro: Elaboración propia utilizando como fuentes documento CONPES 3867 y propuesta RIMISP (2015).

Lo más importante de las propuestas del CONPES y del RIMISP es que contemplan un ciclo completo de consulta y acción. Es así como se utiliza la participación ciudadana primordialmente para recoger la información y con ello garantizar que las políticas y los planes cuenten con información completa y acertada desde los territorios, contemplando propuestas hechas por las mismas comunidades e identificando aquellos elementos que los habitantes consideran como primordiales.

Según la propuesta del CONPES 3867 (2016) y de RIMISP (2015), la participación comunitaria se dará en la medida que algunas de las necesidades presentadas por las comunidades podrán ser solucionadas sin necesidad de acudir a instancias superiores. De esta manera, las comunidades serán las responsables de desarrollar dichos proyectos. Así se irán depurando las propuestas y la lista de necesidades a medida que se avanza de las asambleas comunitarias a las instancias regionales y luego a las sub-regionales o territoriales. Los proyectos y propuestas que alcancen el nivel central serán aquellos de mayor complejidad o los que deben cubrir una mayor extensión del territorio. En esas instancias, será potestad de las entidades centrales establecer si las comunidades participan en los proyectos y programas y la manera en que lo hagan. Así las cosas, la propuesta del CONPES y RIMISP complementa acciones de participación ciudadana con acciones de participación comunitaria.

Siendo la participación comunitaria el tema de interés de este capítulo, a continuación se hace una revisión de los lineamientos que se recomiendan en la literatura para utilizar la participación comunitaria como herramienta en la planeación y la ejecución de proyectos y programas de desarrollo.

En general, se considera que hay cinco objetivos para los cuales puede utilizarse la participación comunitaria, por lo que su inclusión en los programas y proyectos debe hacerse con una intencionalidad clara. A pesar de que ningún proyecto o programa permite desarrollar los cinco objetivos en su totalidad, su uso en sus diferentes etapas (diagnóstico, planeación, implementación, etc.) puede contribuir a fortalecer a las comunidades y empoderarlas. En su forma más abstracta, los objetivos que justifican el uso de la participación comunitaria contribuyen a concretar

la apropiación del proyecto por parte de la comunidad y esto, en su mejor forma, estimula a que la comunidad avance en términos de desarrollo y participe para garantizar su sostenibilidad.

Los cinco objetivos por los cuales se justifica la implementación de la participación comunitaria son, en orden creciente de impacto, los siguientes: eficiencia, distribución de costos, efectividad, consolidación de capacidades y empoderamiento.

Estos objetivos se pueden pensar a modo de pirámide. Los más básicos implican una menor vinculación de las comunidades y la participación es más de consulta que de involucramiento. Ahora bien, los que están en instancias de mayor compromiso por ubicarse en la parte superior de la pirámide incorporan, en cierta medida, los objetivos más básicos. Aunque esto no garantiza que, al tener como objetivo el empoderamiento se estén cumpliendo plenamente todos los otros, es muy probable que se estén incluyendo elementos pertenecientes a los mismos y que con esto se contribuya a la consolidación de programas con un enfoque de participación comunitaria más sólida.



Empoderamiento: Significa habilitar a las comunidades para que ellas mismas inicien la acción. Para ello necesitan un nivel de capacitación, confianza y gestión. Es el objetivo máximo para que las comunidades asuman sus responsabilidades en el desarrollo del territorio.

Consolidación de capacidades: Desarrollar capacidades (todas relacionadas con las actividades del proyecto y posiblemente transferibles a otros proyectos) entre los beneficiarios que les permitan tomar responsabilidad operacional de algunas partes de los proyectos, incrementar la motivación y participar en su sostenibilidad.

Efectividad del proyecto: La efectividad es la medida en que se cumple un objetivo. Involucrar a los beneficiarios permite mejorar el diseño y la implementación del proyecto en la medida que permite que confluyan mejor las necesidades y las soluciones implementadas por medio de proyectos o programas.

Distribución de costos: Se instala un sentido de responsabilidad y propiedad entre los beneficiarios del proyecto. Conjuga los aportes de los donantes del proyecto y los beneficiarios y para ello la comunidad se entera de qué se va a realizar, cómo y para qué. Esto genera mayor apoyo.

Eficiencia del proyecto: Los proyectos se implementan en mejores condiciones cuando se optimiza el uso de los recursos y el momento de desarrollo del proyecto o programa. Los proyectos eficientes permiten optimizar el uso de los recursos (tiempo, dinero, recurso humano), reducir malentendidos y mejorar el mantenimiento de los proyectos a largo plazo.

Sin duda, es deseable que, por medio del empoderamiento, en el largo plazo las comunidades se fortalezcan lo suficiente para poder asumir un papel activo en su desarrollo. Este resultado no desestima el rol del gobierno pero sí resalta que las comunidades con mayores índices de empoderamiento contribuyen a generar opciones de desarrollo que complementan las acciones del gobierno y permiten que el mismo centre su atención no solo en lo urgente, sino además en lo importante. Es decir, permiten que los gobiernos local, territorial y nacional inviertan en la definición de planes de largo plazo para el avance generalizado de los territorios.

Es por lo anterior que debe resaltarse el hecho de que, como lo establece el CONPES sobre el posconflicto, el Gobierno Nacional y las diferentes agencias que están en la tarea de preparar planes de acción para avanzar en el proceso del posconflicto, lo deben hacer, como parece ser su intención, considerando la utilización y el fortalecimiento de los canales de participación ciudadana e incluyendo también elementos de la participación comunitaria.

Teniendo en consideración lo discutido sobre los cinco objetivos de la implementación de la participación comunitaria, resulta determinante, para garantizar el éxito de dicha participación en el posconflicto, el marco con el que se defina la manera como ésta se introduzca. Esto en el entendido de que alcanzar la paz depende, de manera especial, de la prontitud con que se ejecuten los planes y la manera como la población beneficiada empiece a ver los resultados de las diferentes iniciativas que se están implementando.

Los expertos del Banco Mundial (de Regt, Majumdar & Singh, 2013) resaltan que en las zonas de conflicto se manejan tiempos críticos para la implementación de proyectos y programas que rindan frutos. Esto va sujeto a que la comunidad espera que dichos cambios ocurran pronto pues, de lo contrario, es muy probable que los grupos que en su momento tomaron las armas retomen las acciones al margen de la ley. De manera que, en tanto la comunidad perciba continuidad en el *status quo*, no se puede garantizar la sostenibilidad de la paz. Por lo tanto, incluir la participación comunitaria en los programas y proyectos permite que la comunidad sea consciente de cómo están evolucionando los planes y cuáles son las ac-

ciones para cambiar el *status quo*. De esta manera, aunque los resultados de los proyectos no se visibilicen inmediatamente, la comunidad es consciente de que se están realizando las acciones requeridas para mejorar la situación actual.

Si bien es deseable el empoderamiento de las comunidades para crear un balance de responsabilidades y compromisos entre el gobierno y los gobernados, dicho empoderamiento es contingente a varios factores. Entre ellos, los dos más importantes son el capital humano y social disponible y el tejido humano existe en el territorio. Dado que la calidad de los proyectos y programas de desarrollo depende del buen diseño y la adecuada implementación de los mismos, resulta esencial la generación de las capacidades locales y de una estructura social que permita la colaboración y el compromiso de la comunidad con las iniciativas que se adelanten.

Es por lo anterior que la selección de la forma como se implemente la participación comunitaria es estratégica. El Human Centered Design es la forma más ambiciosa de participación comunitaria. Es la instancia en la cual por medio del empoderamiento y una participación guiada, la comunidad está en condiciones de definir sus necesidades y proponer alternativas de solución. En tanto es la comunidad misma la que asume el proceso de diagnóstico y diseño como propio, se garantiza la motivación de sus integrantes y su compromiso.

No obstante que IDEO (ideo.org, sf) ha diseñado guías sobre cómo aplicar el Human Centered Design, dicha aproximación demanda procesos largos que requieren de equipos de trabajo preparados para interactuar con las comunidades, para capacitarlas en temas de diagnóstico y desarrollo de proyectos, y para garantizar su motivación y compromiso con los mismos. De manera que, como se mencionó antes, si bien la aproximación del Human Centered Design es la más ambiciosa, ésta puede ser un objetivo para el mediano o largo plazo con las diferentes comunidades con las que se vaya a trabajar. De esta manera, a medida que se avance en temas de capacitación y compromiso de las comunidades, se sientan bases para que la comunidad asuma un rol más protagónico. Lo importante es que se sepan definir los marcos de referencia para identificar el

momento oportuno para migrar a la aproximación del Human Centered Design.

Resulta de gran importancia que, en casos como la etapa de posconflicto que se inicia en el país, con el paso del tiempo y con las herramientas que se apliquen se logre reconstruir la confianza y la capacidad entre las comunidades y las unidades de gobierno local. Por ello es que, eventualmente, se puede considerar una aproximación escalonada que inicie con mecanismos más conservadoras de participación comunitaria en donde tanto el gobierno, como la entidad implementadora y la comunidad participen y, a medida que se fortalezcan la confianza y las capacidades, se migre hacia herramientas más demandantes, como el Human Centered Design.

Con esto se quiere resaltar que los esquemas de participación comunitaria pueden transformarse con el tiempo y que lo fundamental es que no se pierda de vista que más allá de escuchar la voz en las comunidades, la participación comunitaria busca que ellas puedan ejercer sus derechos de participación guiando los planes y los proyectos hacia la solución de las necesidades reales que se tienen y la consolidación de las capacidades.

b. Lecciones de participación comunitaria para el desarrollo y el posconflicto

En la revisión de literatura realizada en el marco de este estudio se consultaron, entre otros documentos, dos publicaciones del Banco Mundial (de Regt, Majumdar & Singh, 2013; Salomonsen & Diachok, 2015) en los que se exploran los factores de éxito de los programas y los proyectos de desarrollo con enfoque comunitario y aquellos elementos que son fundamentales tener en cuenta en el marco de proyectos y programas que se implementan en contextos de conflicto o fragilidad. La revisión hecha por el Banco Mundial contempla proyectos de diferente índole desarrollados en diversos países del mundo. Su análisis permite resaltar aprendizajes que son particularmente importantes en el marco del posconflicto en Colombia. Las evaluaciones se sustentan, además, en entrevistas con expertos que participaron en los proyectos, lo que permite complementar la información de los reportes finales con elementos particulares de la

experiencia y los dilemas que surgen en el momento de consolidar los proyectos.

Dado que los proyectos de desarrollo buscan, entre sus objetivos principales, proveer oportunidades para las poblaciones a las que se atienden, es importante considerar el punto de vista de quienes reciben los proyectos. Como lo mencionan Duflo y Banerjee (2011) en su libro acerca de cómo repensar la pobreza, la lógica en la manera como los pobres invierten sus recursos guarda coherencia con las expectativas que pueden tener a futuro. Por lo anterior, las personas presentan modificaciones en sus patrones de consumo cuando perciben que, en el largo plazo, se verán cambios que les permiten acceder a estados de mayor bienestar.

Por tanto, si se busca que las personas cambien su forma de participar en la sociedad, es necesario entender su situación actual y definir cómo se les pueden mostrar los cambios que se darán con los proyectos que se implementen y, más adelante, en la fase de ejecución, cumplir, lo antes posible, con lo establecido en los proyectos. Es decir, se debe ser coherente con lo que se promete al tiempo que es necesario mostrar que esa promesa se cumple.

En este orden de ideas, la participación comunitaria ayuda a conseguir que ello sea así pues permite identificar qué hacer y cómo lograrlo y, en la medida en que la comunidad participa y está al tanto del cumplimiento y los cambios que se están dando, se consigue potenciar su respuesta expresada en cambios de comportamiento. En otras palabras, si se espera que los pobladores rurales y en particular los pobres rurales estén dispuestos a realizar mayores inversiones y a cambiar sus comportamientos, es necesario crear una estructura institucional que les permita soportar y realizar estos cambios.

Esto es un llamado de atención para quienes quieran introducir la participación comunitaria como herramienta en la política pública pues, aunque ha demostrado ser útil y permitir el empoderamiento de las comunidades, su uso indiscriminado no contribuye al éxito de los proyectos. Por el contrario, el uso inadecuado puede perjudicar el desarrollo de los proyectos o debilitar la relación y credibilidad de las agencias responsables de los mismos y del mismo gobierno. Por lo anterior, es crucial identificar las circunstancias óptimas para su implementación.

En este orden de ideas y según la experiencia del Banco Mundial, la participación comunitaria es indicada cuando se presentan una o varias de las siguientes condiciones (Paul, 1987):

- el objetivo del proyecto o programa es empoderar a la comunidad y consolidar capacidades,
- el diseño del proyecto o del programa requiere de la interacción entre beneficiarios como base para la identificación de las necesidades y las preferencias,
- la implementación requiere de instancias permanentes de diálogo y negociación,
- la burocracia es débil y, en esta medida, es preferible que sean los beneficiarios quienes estén a cargo de partes o de la totalidad del proyecto o programa.

Esto implica que la participación comunitaria debe tener una intencionalidad clara y debe:

- evaluar para cada proyecto en cuál(es) etapa(s) la participación comunitaria ofrece mejores resultados,
- definir, de acuerdo con las circunstancias, cuál es el mejor mecanismo para conformar los grupos de la comunidad que participarán en cada etapa,
- definir cuáles son los beneficios y los resultados que se esperan de la participación comunitaria en el largo plazo,
- e identificar el impacto que tiene la inclusión de la participación comunitaria en las relaciones entre las instancias de gobierno local, las agencias con presencia en el territorio y las comunidades (quienes habitan el territorio y quienes participan en las actividades políticas, sociales y económicas).

No obstante, y como se mencionó antes, la participación comunitaria es flexible y para definir cómo se desarrolla la misma es necesario considerar los siguientes elementos:

- la intensidad o nivel de participación de la comunidad (receptor de información, consulta, toma de decisiones e independencia para iniciar la acción)

- la etapa de política pública (diseño, implementación o evaluación) y participación comunitaria
- los criterios o situaciones especiales que condicionan la participación comunitaria (p.e. el tipo de proyecto, el nivel de conflicto de la zona y el nivel de confianza en el gobierno local)
- cómo se conforman los grupos de la comunidad

A continuación se hace una descripción detallada de los elementos que deben definirse para establecer cómo se debe consolidar la participación comunitaria.

1. Intensidad o nivel de participación

La intensidad o el nivel de participación hace referencia a la responsabilidad que tiene la comunidad en la definición de un proyecto o programa. Una comunidad puede tener solo voz, voto o puede ser quien tome la iniciativa y desarrolle el proyecto. El siguiente cuadro ilustra los cuatro niveles de participación existentes.

	Nivel participación	Descripción
Intensidad de la participación comunitaria ↑	Iniciar la acción	La comunidad es proactiva y cuenta con las capacidades y la confianza para iniciar las acciones. Los beneficiarios toman la iniciativa y las decisiones en el proyecto o programa.
	Toma de decisiones	La comunidad participa no solo dando retroalimentación u opiniones, además participa en la toma de decisiones en las etapas de diseño e implementación del proyecto/programa.
	Consulta	La comunidad es informada de las acciones que se van a tomar y exponen sus inquietudes, recomendaciones o propuestas para algunas etapas o la totalidad del proyecto/programa.
	Informar	La comunidad es informada para garantizar que conocen las acciones que se van a tomar.

Fuente: *Elaboración propia a partir del texto de Paul (1987)*

2. Etapas de la política pública y participación comunitaria

La participación comunitaria se puede incluir en una o varias etapas de la política pública. En cada una, la forma como se desarrolla la participación comunitaria puede variar dependiendo, entre otras, del tipo de proyecto, de las capacidades que se tienen en la comunidad y del nivel de conflicto en la zona de intervención. Por lo tanto, resulta fundamental que se definan aquellos elementos que afectan y determinan la manera como se dé la forma de participación comunitaria.

La siguiente tabla muestra, de manera muy general y únicamente a modo de ilustración, las diferentes formas en que se puede contemplar la participación comunitaria en las diversas etapas de un proyecto o programa.

Etapas Políticas Públicas	Posibles formas de participación
Diagnóstico	Levantamiento de información Definición de necesidades Identificación de grupos existentes y sus capacidades Identificación de las relaciones existentes con instituciones Definición de planes de los diferentes grupos en el corto/mediano/largo plazo
Planeación	Evaluación de las diferentes opciones Mecanismos de interacción con los diferentes entes Definición de la participación comunitaria a futuro Acuerdos de trabajo, tiempos, presupuesto, responsabilidades, etc.
Implementación	Proveedores (apoyo a cadenas productivas) Fuerza laboral Consolidación de empresas locales
Monitoreo	Mecanismos de verificación Levantamiento de información de los impactos secundarios del proyecto
Evaluación	Levantamiento de información Definición de indicadores Divulgación de la información
Seguimiento	Mecanismos de verificación y seguimiento Levantamiento de información de los impactos secundarios del proyecto
Mantenimiento	Fuerza laboral Evaluación de condiciones de los proyectos y sostenibilidad Continuación de los proyectos

Fuente: Elaboración propia a partir de la información presentada por Paul (1987); de Regt, Majumdar y Singh (2013); y Salomonsen y Diachok (2015)

Esta tabla se elaboró teniendo como guía los elementos encontrados en la literatura (Paul, 1987; de Regt, Majumdar & Singh, 2013); Salomonsen & Diachok, 2015) entre los que se destacan los siguientes:

- las comunidades que actúan activamente en el proceso de toma de decisiones contribuyen a conocer, y en ocasiones a aportar, los proyectos que se tienen para el desarrollo de los territorios. Con ello, las comunidades, al estar más informadas, se desempeñan de manera más rigurosa como contraparte en el proceso de rendición de cuentas de los gobiernos,
- la comprensión por parte de las comunidades del para qué de un proyecto es fundamental para su aprobación inicial,
- la comunidad es quien mejor conoce las situaciones que ocurren en su interior. Si la voz de la comunidad tiene espacio y si se escucha de manera adecuada y respetuosa, la comunidad puede ofrecerle a las autoridades la información necesaria para hacer los diagnósticos adecuados para la toma de decisiones. Es conocido que los procesos de diagnósticos rigurosos son complejos por el tiempo y los recursos que se requieren y es por ello que la participación de la comunidad puede ser de gran ayuda en los casos en los que se tienen restricciones,
- instalar capacidades en la comunidad resulta fundamental para generar nuevas opciones de trabajo para las personas; la capacitación para la planeación permite que la comunidad aprenda de los criterios y los procesos de diagnóstico necesarios para tomar decisiones a futuro; y la capacitación en implementación deja instalado un conjunto de personas que pueden continuar participando en su monitoreo, seguimiento y mantenimiento,
- por último, la sostenibilidad en el largo plazo de los programas y los proyectos requiere que la comunidad no solo los aprueben sino que, además, esté en capacidad de mantenerlos en el tiempo y participar en los mismos. En la medida que los responsables de los programas o los proyectos sean agencias independientes o contratistas fuera de la comunidad, su retiro una vez termina la implementación, dificulta que la comunidad pueda garantizar su sostenibilidad si previamente no ha sido capacitada para ello.

3. Criterios o situaciones especiales que condicionan la participación comunitaria

Ahora bien, como se mencionó antes, estas formas de participación interactúan con otras variables para determinar qué tan exitosa es la participación comunitaria y, por ende, el proyecto.

En primera instancia, es fundamental establecer el tipo de proyectos que se desarrollará y los requisitos de conocimientos técnico que se demanda. Es así como proyectos de infraestructura requieren de conocimientos técnicos muy específicos con los cuales es menos probable que la comunidad haya interactuado antes. Por su parte, el desarrollo de proyectos productivos suele ser más cercano al quehacer de quienes viven en los territorios rurales, como son aquellos en donde se desarrollarán las estrategias de desarrollo contempladas en el Acuerdo de La Habana. De manera específica, el CONPES 3867 (2016) resalta que son las zonas rurales que han estado inmersas con mayor intensidad en el conflicto las que cuentan con menos infraestructura, menor acceso y calidad de servicios (educación, salud, entre otros) e instituciones de gobierno local con menor capacidad de gestión y menos credibilidad y confianza por parte de los gobernados.

En ese orden de ideas, es necesario no solo identificar aquellas necesidades que se tienen en los distintos territorios sino establecer la manera más estratégica para hacer uso de la participación comunitaria de tal forma que se asegure el éxito de los proyectos o programas y, en el largo plazo, la consolidación de la paz y el desarrollo de una comunidad más capaz para adelantar alternativas de desarrollo que la beneficien.

Por tal razón, es fundamental definir una agenda que permita la planeación estratégica en los territorios en la que se recojan las necesidades e intereses de las comunidades y los requerimientos para el desarrollo, los actores que podrían participar (en sus diferentes etapas) en los proyectos o programas, las condiciones de conflicto que se han desarrollado en el territorio, las necesidades de capacitación y de apoyo que se requieren, las condiciones especiales demandadas para garantizar la sostenibilidad de los proyectos o los programas, la presencia de las instituciones y las agen-

cias en el territorio y su relación con la comunidad, la capacidad administrativa y de planeación de las unidades de gobierno local, entre otras.

Es por lo anterior que, por ejemplo, en las zonas de mayor conflicto no solo se tendrán condiciones limitadas de información sino además de acceso a recursos para su manejo. En el caso de los proyectos de infraestructura vial, se requerirá de capacidades técnicas muy específicas para la realización del diagnóstico, no obstante, se tendrán beneficios importantes para las comunidades adicionales a los de la construcción de las vías si además la comunidad participa en la construcción y el posterior mantenimiento de las mismas.

Por su parte, el proceso de diagnóstico para la definición de proyectos productivos requiere de un volumen de información mucho mayor que puede ser recogido por las personas de la comunidad de manera coordinada, al igual que es más probable que los integrantes de las comunidades cuenten con conocimientos para participar en la planeación e implementación de dichos proyectos. El escenario cambiaría un poco en zonas de menor conflicto en la medida que debe contarse con mayor información disponible y las necesidades, aunque importantes, no son tan urgentes como en las regiones de mayor conflicto, por el aislamiento al que han sido sujetas.

4. Conformación de los grupos para la participación comunitaria

Además de identificar las etapas en las que se puede dar la participación comunitaria, es fundamental definir cómo se conformarán los grupos o comités por medio de los cuales participará la comunidad. Como se ha señalado antes, la participación comunitaria requiere de una estructura y ésta se define a partir del tipo de proyecto, los conocimientos técnicos requeridos y las condiciones del contexto que determinan si la participación comunitaria será pertinente, reconocida y legítima frente a la comunidad.

Paul (1987) sugiere tres instrumentos iniciales para organizar y hacer sostenible la participación comunitaria en el tiempo. Éstos instrumentos son los que definen los grupos que actuarán como interlocutores entre la comunidad y las entidades responsables de los proyectos o programas. Los instrumentos presentados por Paul son:

Equipo de campo de las agencias	Trabajadores de la comunidad o Integrantes de comité	Grupos de usuarios
*Son integrantes del equipo de campo de las agencias.	*Son trabajadores asalariados o voluntarios de la comunidad, o integrantes de comités comunitarios.	*La comunidad es lo suficientemente pequeña para dividirse por grupos; o los integrantes cuentan con conocimientos técnicos específicos requeridos
*Interactúan con los grupos de beneficiarios.	*Ideales para comunidades grandes en donde se debe garantizar la representación.	*Puede ser el más difícil de instalar y mantener por costos y consolidación.
*Es fundamental que tengan buena relación con las comunidades y que sepan no sesgarse por la agencia a la que representan.	*Mecanismo ágil para la concertación de representantes.	*Es el que garantiza la mayor intensidad de participación comunitaria y por ende, la mayor posibilidad de éxito.

Fuente: *Elaboración propia a partir del texto de Paul (1987)*

Por su parte, Salomonsen y Diachok (2015) resaltan, según la experiencia del Banco Mundial, que los cuatro instrumentos exitosos para la selección de los interlocutores son (como se presenta en el siguiente cuadro): la elección del comité, la selección por parte de la comunidad, la selección por parte del gobierno o la combinación de las anteriores agregando un mecanismo de cuotas o criterios de inclusión.

Elección	Selección (Vía la comunidad)	Nombramiento (Vía el gobierno)	Combinación de las opciones anteriores con mecanismos de cuotas o criterios de inclusión
*Elección democrática *Balota secreta *Reunión abierta	*La comunidad seleccionará líderes capaces que tendrían su confianza.	*Líderes capacitados serían seleccionados por el gobierno	*Permite que grupos sub-representados participen en la toma de decisiones
Consideraciones:	Consideración:	Consideración:	Consideraciones:
*En balota secreta, todos los miembros tienen igual poder o voz. Pero se podría introducir un proceso completamente nuevo	*Es posible que los seleccionados sean parte de las élites existentes, quienes pueden no estar interesadas en el desarrollo	*En contextos en situación de fragilidad y/o conflicto existe el riesgo de que la comunidad no confíe en ellos.	*Quienes participan pueden no tener "voz ni agencia real" así que pueden no influenciar las decisiones
*En una reunión abierta es posible que se de presión social por un candidato y que haya una apropiación por parte de las élites			*Pueden necesitar capacitación

Fuente: Salomonsen & Diachok, (2015). Figura 12 Opciones para establecer los comités comunitarios. Se hicieron adaptaciones al cuadro para facilitar su lectura.

La definición de los grupos de interlocución en las comunidades es fundamental pues sus características permiten determinar la intensidad con que las ellas pueden participar y las etapas en que lo harán. Esto afecta, además, los resultados de los proyectos o programas implementados.

Es de interés de todas las partes involucradas que la comunidad acepte los proyectos que se proponen o consideran y, más aún, que contribuya a su funcionalidad y sostenibilidad. La selección del mecanismo de participación debe contemplar, entre otras cosas: las dinámicas sociales entre actores que se dan en la zona; la presencia de condiciones de conflicto o posconflicto y/o fragilidad; el capital humano y social con el que se cuenta; y la legitimidad del gobierno local y territorial.

c. *La participación ciudadana y la participación comunitaria en las zonas afectadas por el conflicto armado*

En el marco de los programas y los proyectos que se desarrollan en contextos de situación de conflicto o fragilidad, la participación de la comunidad es fundamental para identificar las necesidades, el momento y la manera como los programas y los proyectos se deben diseñar e implementar (Salomonsen & Diachok, 2015).

Es una condición particularmente importante en los espacios en donde se han vivido escenarios de conflicto que los programas se estructuren de tal manera que respondan de manera ágil a las necesidades expresadas por la comunidad. Es en estos contextos donde la situación es más volátil y en donde la presencia del Estado debe, en primera instancia, recuperar la confianza de la población y también de aquellos otros actores que actúan en el territorio. No solo es necesario que las actividades se desarrollen de tal manera que la comunidad sienta que el Estado está haciendo la presencia que debería darse en condiciones normales, sino que, además, se requiere que se reconozca la situación de cambios rápidos que se van a presentar y que la comunidad ajuste sus expectativas y esté preparada para participar.

Es por lo anterior que las medidas de participación ciudadana y participación comunitaria deben estructurarse y fortalecerse para garantizar sus objetivos centrales. Los elementos revisados hasta el momento sugieren que para lograrse complementar de la mejor manera posible es necesario que las instancias de participación ciudadana y de participación comunitaria se estructuren de tal manera que logren fortalecer a las comunidades, a las instancias de gobierno local y a las agencias encargadas de los programas y los proyectos, para así construir una base sólida para la constitución de procesos de desarrollo.

También resulta de gran importancia el reconocimiento que haga el Gobierno Nacional de que, a cuenta del conflicto que se ha vivido, su presencia en la totalidad del territorio colombiano ha sido inestable y frágil. Esta situación ha creado una serie de condiciones que han perjudicado el nivel de educación, preparación y capacitación de las personas que traba-

jan en las unidades de gobierno local y de quienes viven en dichos territorios. No en vano, tanto para el promedio como para muchas regiones en particular, Colombia exhibe un rendimiento académico deficiente en pruebas estandarizadas a nivel internacional y altos índices de inequidad en educación y oportunidades. Es decir, la presencia del conflicto y la ausencia parcial o total del Estado y de las instituciones que deberían estar presentes a lo largo y ancho del territorio ha perjudicado el desarrollo del capital social y las oportunidades de desarrollo para vastas zonas.

Amartya Sen (2000) resalta que “La utilidad de la riqueza reside en las cosas que nos permite hacer, es decir, en las libertades fundamentales que nos ayuda a conseguir...Una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir mucho más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del producto nacional bruto y de otras variables relacionadas con la renta. Sin olvidar la importancia del crecimiento económico, debemos ir mucho más allá.” (Pg. 30). Es por ello que los planes de desarrollo rural territorial no deben ignorar su objetivo último y este debe contemplar una comprensión amplia del término desarrollo (el cual responda a una visión de largo plazo) al tiempo que consolidar capacidades para que, de acuerdo con la visión de Sen, las personas en Colombia tengan realmente mayores posibilidades, a futuro, de su realización personal y de contribución a la sociedad.

Por su parte, Acemoglu y Robinson (2012) aseguran que es el proceso que siguen las instituciones políticas el que afecta la manera como viven las personas y, en especial, a las instituciones económicas. Son las instituciones políticas las que determinan la habilidad de los ciudadanos de ejercer control sobre el actuar de los políticos. En la democracia es el voto ciudadano el que determina la distribución de los poderes políticos y, por ende, la capacidad de los grupos para ser representados y que sus intereses trasciendan. Es así como las instituciones influyen el comportamiento de las naciones. Los talentos de unos pocos se pueden potenciar y tener impactos positivos si las estructuras institucionales necesarias operan de manera adecuada. La forma como marchan las instituciones define, entre otras cosas, si hay estabilidad en la implementación de las políticas, en el ámbito del desarrollo económico y en la prestación de los

servicios. Esto se relaciona directamente con la manera como las personas acceden y usan las oportunidades que tienen a su disposición y la estabilidad con la que los beneficios se distribuyen y se potencian en una sociedad. Los autores resaltan que son las instituciones políticas las que determinan el tipo de instituciones económicas que hay en un país y éstas a su vez determinan si el país es pobre o no.

Específicamente, Acemoglu y Robinson (2012) afirman que actualmente las naciones fracasan porque las instituciones extractivas no crean incentivos para que las personas ahorren, inviertan e innoven. En lugar de crear y fortalecer instituciones inclusivas, países como Colombia han optado por quedarse en ciclos conocidos de actividades limitadas que contribuyen al sostenimiento de un *status quo*.

Diversas experiencias de conflicto muestran, según Collier (2009), que la estrategia que realmente ayuda a resolver los conflictos es el desarrollo económico. Esto lo lleva a señalar que los diez años posteriores a la terminación de un conflicto, además de ser de extrema volatilidad, resultan definitivos en el proceso de mostrar las mejorías en desarrollo que contribuyen a que la paz sea duradera. Todas las demás estrategias que se implementen durante los primeros diez años son, en principio, para contener dicha volatilidad y evitar regresar al conflicto. En este orden de ideas, estos elementos deben ser tenidos en cuenta en el posconflicto. También es necesario revisar la manera como participan las diferentes instituciones. Para ello se deben identificar la capacidad de gestión del Estado y de las unidades de gobierno local para, de ser el caso, se fortalezcan. Con ello se busca mejorar las condiciones que se necesitan para que las instituciones económicas lleguen y se consoliden en diferentes lugares del país. Con estos cambios se debe iniciar la construcción de una nueva relación entre el Estado y los diferentes territorios rurales.

Ahora bien, dado que la reconstrucción de las relaciones con los diferentes grupos requerirá de un punto de partida, el Gobierno no debe olvidar que su presencia ha sido irregular en el territorio y que, por tanto, la reconstrucción de dichas relaciones dependerá de la historia que se ha tenido durante las últimas décadas. En particular, se ha visto que, en lugares como el Chocó, donde la presencia del Estado ha sido muy

débil, los habitantes y los actores de la zona han desarrollado dinámicas de subsistencia propias y ajenas al Estado. Permear estos grupos requerirá la consolidación de planes pertinentes para generar nuevas y mejores relaciones con los involucrados. Esto constituye todo un reto y requerirá el reconocimiento por parte del Gobierno de comunidades fuertes e independientes con quienes se debe definir mecanismos transparentes de trabajo. Por su parte, la construcción de relaciones entre el gobierno y la comunidad en lugares en donde el Estado ha mantenido su presencia, aún de manera frágil como en ciertos lugares de Cundinamarca, las comunidades pueden reconocer una relación con los gobiernos locales y probablemente requieren de una aproximación distinta para el trabajo conjunto.

Según los expertos del Banco Mundial en diseño de proyectos, los diagnósticos permiten identificar el estado actual de las zonas y sus necesidades. No obstante, y a pesar de su importancia, realizar los diagnósticos toma tiempo que, en el caso de las zonas de conflicto o fragilidad, es escaso (Salomonsen & Diachok, 2015). La volatilidad de las zonas en términos de sus pobladores y el *status quo* imperante en estos territorios, en tanto se hace el diagnóstico, puede convertirse en detonantes para regresar a los conflictos que se quieren evitar. Por lo anterior, los expertos han asegurado que se pueden adoptar mecanismos de diagnóstico que, aunque con menor rigor, pueden ofrecer información valiosa y de manera rápida para identificar los próximos pasos a seguir. En esta aproximación, la participación comunitaria es fundamental. El poco tiempo del que se dispone como gobierno para iniciar proyectos que ayuden a ganar credibilidad y confianza por parte de la gente debe ser utilizado de manera ágil. Es por lo anterior que, en el momento de hacer el diagnóstico, la comunidad debe ser un actor principal en el proceso, siendo consultada, formada e informada. Dado que lo que se busca es impulsar el progreso del país, esto significa fortalecer las instancias de gobierno tanto a nivel central como a nivel local para procurar el tipo de apoyo y gobernanza que se necesita.

En procesos consolidados, la participación comunitaria se lleva a cabo de tal manera que las comunidades están en capacidad de definir sus ne-

cesidades y de desarrollar las soluciones. No obstante, esto requiere comunidades capacitadas, en condiciones de identificar sus problemas y de definir jerarquías para solucionarlos. En los casos de poblaciones frágiles o en condiciones de conflicto, este tipo de preparación no la tienen las comunidades por la falta de acceso (o acceso limitado) a una educación de calidad y a los recursos necesarios que les permitan identificar las mejores soluciones. El diseño de los proyectos no debe desconocer, entonces, quiénes serán los beneficiarios de los mismos ni el plazo en el que se concretarán las soluciones.

d. Elementos para el fortalecimiento de la participación comunitaria

1. La capacitación

En la década de los ochenta, el Gobierno colombiano creó el Plan Nacional de Rehabilitación-PNR- con el que buscaba ampliar y mejorar su presencia en territorios con muy bajos niveles de desarrollo y empoderar a los habitantes de los mismos para diseñar y ejecutar los proyectos que se necesitaban. El plan se implementó por poco más de nueve años y recibió un presupuesto generoso del Gobierno para su ejecución. No obstante, y a pesar de contar con un número importante de proyectos exitosos, diferentes dificultades obligaron a terminarlo (Tirado, 1994; Guerra & Perfetti, 1994).

Tirado (1994) y Guerra y Perfetti (1994) resaltan que los recursos del programa fueron destinados a los grupos y los territorios que los necesitaban. Sin embargo, la diversidad en cuanto al tipo de proyectos fue baja pues solo se aprobaban aquellos proyectos en los que tanto las unidades de gobierno local como la comunidad misma contaban con la capacidad requerida para desarrollarlos y esto solo ocurría en ciertos proyectos. Esto, junto con la poca articulación entre las instancias locales, regionales y nacionales, y la falta de autonomía de las unidades locales de gobierno, fueron los principales factores para el cierre del programa. El problema era que el objetivo del PNR no se podía cumplir en tanto no se desarrollaran capacidades en la zona pues las necesidades de la comunidad no se podían cumplir con lo que ellos eran capaces de desarrollar.

Lo anterior ilustra que la participación comunitaria no equivale a entregarle a una comunidad los recursos para que desarrollen un proyecto. Como se ha mencionado antes, la participación comunitaria debe ser cuidadosamente diseñada para ser efectiva y esto, generalmente, está en manos del Gobierno (nacional, departamental o local). Las capacidades disponibles entre los integrantes de la comunidad es un aspecto muy importante en la definición de la intensidad y las instancias en las que ésta participa. Así, un proyecto puede requerir capacitación previa o buscar generar capacidades.

Ahora bien, es importante resaltar que al hacer referencia a la capacitación de las comunidades, no se debe dejar de lado la necesidad de capacitar a las instancias de gobierno local. El PNR constituye un ejemplo de ello.

Dado que las unidades de gobierno local están encargadas de guiar los procesos de participación ciudadana y, posteriormente, son las intermediarias para vigilar y acompañar los procesos de participación comunitaria, éstas deben contar con el capital humano adecuado. Una unidad de gobierno local sin la capacidad requerida genera un vínculo débil entre los gobernados y el Gobierno, y entre las instituciones que entren al territorio a interactuar con los gobernados. Si estas instancias no se fortalecen, no se reconstruye el tejido social y tanto los espacios de participación comunitaria como los de participación ciudadana se debilitan.

Ahora bien, cabe resaltar que los procesos de capacitación deben ser procesos rigurosos y efectivos. No obstante, estos no son exclusiva responsabilidad del Gobierno y pueden fomentarse por medio de la interacción entre los diferentes actores. Por lo anterior, se debe revisar la manera como tanto los procesos de participación ciudadana y de participación comunitaria pueden complementarse y diseñarse para contribuir a generar capacidades y a reconstruir relaciones entre los actores que habitan y/o participan en un territorio.

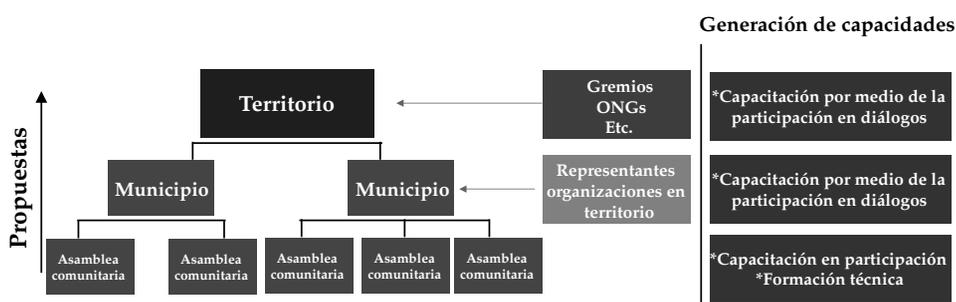
De otra parte, y retomando lo que anteriormente se discutió sobre el Modelo A que esboza el mecanismo de participación ciudadana del documento CONPES 3867 (2016) y la propuesta del RIMISP (2015), es importante señalar que dicho modelo genera diferentes instancias por medio de

las cuales se recogen las necesidades, ideas y propuestas de las distintas asambleas comunitarias que se organizan entre las zonas del territorio. El modelo, construido, como se dijo, con base en lo presentado por el documento CONPES 3867 y la propuesta de RIMISP, logra un amplio cubrimiento al interior de los territorios por medio de las diferentes asambleas comunitarias y la posterior agrupación por municipio y sub-región.

Ahora bien, pareciera, por lo mencionado en los documentos citados, que los actores que no habitan en la zona pero cuya presencia afecta las dinámicas sociales, políticas y económicas de la misma no entran a participar de manera directa en el proceso sino sólo en los encuentros de tipo sub-regional. Siendo estas instancias de representación ya avanzadas, se tendría a un número limitado de representantes de las comunidades interactuando, entre otros, con los representantes de los gremios y la agencias. Esto significa que el modelo propuesto no estaría fomentando, desde un principio, la capacitación de las comunidades con actores con mayor capacidad técnica y económica y tampoco estaría generando instancias de articulación o construcción de alianzas.

En respuesta a estas preocupaciones, se propone el siguiente modelo:

Modelo B de participación ciudadana.



Cuadro: Elaboración propia utilizando como fuentes documento CONPES 3867 y propuesta RIMISP (2015).

Específicamente, se sugiere que las oportunidades de interacción entre la comunidad y los representantes de las diferentes entidades que tienen presencia en el territorio e impactan su desarrollo social, económico y político se dé más temprano. Esto se sugiere por tres motivos: *i*) la interacción entre todos los integrantes de la comunidad (quienes viven y afectan el desarrollo de la zona) genera una definición más acertada de las necesidades; esto, a su vez, permite jerarquizarlas e identificar quiénes pueden o deben hacerse responsables de las mismas (gobierno local, gobierno central, habitantes de la zona, agencias y gremios presentes en el territorio, o posibles combinaciones de los anteriores); *ii*) al impulsar dicha interacción, la capacitación (que ayuda a hacer mejores diagnósticos y propuestas) de los diferentes miembros de la comunidad no queda limitada única y exclusivamente como una responsabilidad del Gobierno sino que se distribuye con los otros actores que tienen intereses en el desarrollo de la zona; y *iii*) la formación no se limita únicamente a los representantes de los habitantes de la zona en las mesas de diálogo (como se contempla en el Modelo A), sino que introduce conversaciones más técnicas que permiten consolidar capacidades específicas en diferentes temas que facilitan la posterior participación comunitaria en el desarrollo de los programas y los proyectos.

Es decir, esta propuesta específica llama, de nuevo, la atención sobre cómo la participación ciudadana y la participación comunitaria son complementarias, al tiempo que se resalta que la manera como ambas se desarrollan puede o no resultar en un círculo virtuoso.

Por tanto, es necesario capacitar a las comunidades para que la participación ciudadana sea cada vez mejor y permita identificar rutas de desarrollo para beneficio de todos. De igual manera, la participación comunitaria fortalece a las comunidades en los procesos técnicos y en la comprensión de la manera como se desarrollan los programas y los proyectos. De esta forma, una comunidad con mayor capacidad de participación (en intensidad) en un proyecto (o programa), es una comunidad con mayor iniciativa y puede desempeñarse mejor como contrapeso al gobierno para garantizar su trabajo. De igual manera, una comunidad con mayor participación por tener mayor capacidad y mejor uso de los recursos, le permi-

te al gobierno centrar su atención en temas fundamentales que permiten planear el desarrollo de largo plazo.

Esto último reitera que si bien es cierto que las comunidades requieren de procesos de capacitación intensos y estructurados, es fundamental también verificar la capacidad real de las unidades de gobierno local. Lo anterior en la medida que es deseable que éstas no solo sean facilitadores en las mesas, sino que realmente estén en condiciones de definir las características, las necesidades y las particularidades de su territorio y tengan el criterio para identificar las oportunidades que permitan avanzar en los logros de los objetivos del desarrollo, en articular a diferentes actores y en definir cuáles son los ordenamientos y prioridades que se deben considerar en términos de necesidades y oportunidades.

Para el caso del posconflicto, es importante resaltar que el llamado al fortalecimiento de las entidades de gobierno local también se menciona en el documento CONPES 3867 como un primer paso que se debe implementar.

En la revisión realizada por Salomonsen y Diachok (2015), los autores señalan que tan importante como definir el tipo de capacitación que se requiere, es el determinar el momento para hacer dichas capacitaciones. Los autores mencionan que hay proyectos que requieren una preparación previa y luego un acompañamiento durante la implementación para así afianzar los conocimientos adquiridos. Esto aplica tanto para las instancias de participación ciudadana en las que se debe preparar a los interlocutores, como en las instancias de participación comunitaria para que la comunidad asuma un rol activo en los proyectos o los programas.

El tema de la capacitación debe definirse dentro del proceso de diagnóstico. En el caso de los procesos de participación comunitaria, el diagnóstico es fundamental para identificar de dónde se parte y a qué se puede aspirar en materia de capacitación.

Como se mencionó anteriormente, la definición de cómo se asume la participación comunitaria en cada etapa de los programas o proyectos está condicionada por la interacción de las diferentes variables antes mencionadas. Los procesos de diagnóstico, si bien suelen considerarse complejos, costosos y extensos en tiempo, son fundamentales para definir los planes de acción.

Salomonsen y Diachok (2015) especifican algunos mecanismos por medio de los cuales se puede hacer la recolección de información para realizar el diagnóstico. La siguiente figura agrupa las recomendaciones de los autores.

Mecanismos de recolección de información para diagnósticos			
Recolección formal de información		Recolección informal	
Requeridos si no se tiene información. No obstante, estos mecanismos requieren tiempo y seguridad para su recolección		*Requeridos cuando se está bajo presión para actuar rápidamente y atraer, este es una mejor aproximación, especialmente en la ausencia de información confiable	
<ul style="list-style-type: none"> * Estudios cualitativos/ grupos focales * Encuestas cuantitativas * Reportes de expertos * Análisis de pobreza y datos socio-económicos * Revisión de estudios y proyectos y literatura relevante 		<ul style="list-style-type: none"> * Consultas * Talleres con múltiples actores * Aportes de otros expertos en el desarrollo de proyectos de desarrollo comunitario 	
Valoración social y ambiental	Valoraciones de economía política y análisis de los actores interesados	Análisis de conflicto	Valoración de los beneficiarios
<ul style="list-style-type: none"> * Se usan para ubicar y relaciona los impactos sociales y ambiental de los proyectos y así proteger definir formas de proteger contra las consecuencias adversas * Permite realizar consultas amplias con las poblaciones afectadas 	<ul style="list-style-type: none"> * Permite ubicar, relacionar y valorar la capacidad de las instituciones y los actores * Permite reunir a los actores para recoger experiencias específicas al contexto 	<ul style="list-style-type: none"> * Permite identificar los factores causantes del conflicto * Útil no solo durante la preparación sino también en la implementación pues el contexto cambia rápidamente 	<ul style="list-style-type: none"> * Útil para el diagnóstico de los problemas y las necesidades realizados por las poblaciones de interés * Útil para la valoración social y económica de los beneficiarios

Fuente: Salomonsen & Diachok, (2015). *Combinación figuras 3 y 4.*

El diagnóstico es fundamental pues permite hacer el mapeo del capital social y humano del territorio, las actividades económicas y la situación política y ambiental. Este insumo guía la toma de decisiones que sigue. De esta manera, se pueden identificar las necesidades que se tienen en el territorio y definir cómo la comunidad puede participar en los diferentes proyectos dadas sus capacidades y las condiciones sociales. Es decir, el diagnóstico provee una suerte de guía de navegación que determina lo que se debe hacer y resalta lo que se tiene en la actualidad para iniciar el camino y lo que se requiere para completarlo.

2. El tipo de proyecto

Como se señala en el documento CONPES 3867 (2016), la consolidación de los planes de desarrollo territorial requiere de una visión estratégica de largo plazo y para ello es fundamental reconocer que en el sector rural, especialmente en las áreas más afectadas por el conflicto, se requiere la construcción de bienes y servicios públicos y bienes de tipo mixto (en inglés, toll goods) como parte del proceso de inversión del gobierno, además del establecimiento de incentivos para el fomento del sector privado. Las obras de infraestructura, por ejemplo, posibilitan el acceso a las zonas y, por ende, la provisión de otros bienes. De igual manera, el acceso a la salud y la educación ofrecen una plataforma para el desarrollo de los individuos, con lo que se consolida el capital humano en el territorio y permite la ejecución de proyectos más complejos.

Esto último se relaciona con un elemento fundamental que vincula los resultados de los procesos de participación ciudadana y de participación comunitaria: el ordenamiento y la priorización de las necesidades de las comunidades y la jerarquización de las acciones que se definan para dar respuesta a las mismas.

Como ya se mencionó anteriormente, la participación ciudadana genera espacios de encuentro en los cuales las necesidades de la comunidad se manifiestan y éstas se incluyen en la agenda de discusión de los gobiernos locales y nacionales (según corresponda). Ahora bien, las necesidades se presentan en la medida en que los integrantes de la comunidad las consideran pertinentes, no siendo su posterior discusión un elemento obligatorio para instancias superiores ni una solicitud a la cual el gobierno debe responder necesariamente. Es en estas instancias donde las agencias públicas y otras entidades con presencia en el territorio y en el nivel nacional pueden y deben asumir un rol más activo. Idealmente, se han constituido como miembros de las comunidades si su rol en la región se ha consolidado previamente, de lo contrario, se incorporan como actores nuevos que pueden aportar a la construcción de diversas acciones para garantizar el desarrollo de estas zonas.

De esta manera, la priorización de las acciones debe tener en cuenta un ejercicio cuidadoso de diagnóstico, levantamiento de información y la de-

finición de cuáles son las acciones que se deben tomar de forma inmediata para permitir el avance posterior a proyectos que, al sumarse en cadena, contribuyen al desarrollo del territorio. Es decir, en tanto se jerarquicen las acciones que se deben tomar se siguen pasos cuyas consecuencias potencian y facilitan la implementación de nuevos proyectos de desarrollo que, a su vez, conllevan otros proyectos que continúan aportando hacia el mejoramiento del territorio. Este es el caso, por ejemplo, de la construcción de una vía que facilita la instalación de proyectos de capital semilla para la comercialización de productos agropecuarios, los cuales, a su vez, pueden contribuir a la consolidación de pequeñas empresas que eleven los niveles de bienestar en la zona.

El documento CONPES 3867 señala que, en particular, son las zonas rurales las que más necesitan la construcción de infraestructura que permita nuevas y mejores inversiones en el corto, mediano y largo plazo. Esto, como lo mencionan los documentos del Banco Mundial (de Regt, Majumdar & Singh, 2013; Salomonsen & Diachok, 2015), Banjeree y Duflo (2012) y Colliers (2009), son los cambios que potencian nuevas actividades en la región y mayor presencia de inversionistas al igual que un cambio en la percepción de quienes viven y/o participan en las comunidades rurales. Sin embargo, su adecuada implementación requiere que dichas actividades contemplen su construcción y posterior mantenimiento. Dado que los bienes públicos son bienes que proveen un beneficio indiscriminado y no restrictivo, la principal dificultad para su mantenimiento es que este corre, en su mayoría, por cuenta del Estado y dicha inversión puede sobrepasar la capacidad económica del mismo.

Para cualquier tipo de bien hay tres tipos de mantenimiento necesarios: i) los de rutina, que acarrear pocos costos y requieren por lo general pocos conocimientos técnicos; ii) los de cuidado básico, en donde se requiere algo más de conocimiento técnico y tienen unos costos mayores; y iii) los que responden a algún daño o emergencia que son considerablemente costosos y requieren de personal con amplios conocimientos.

Realizar los dos primeros tipos de cuidado y mantenimiento podrían y deberían pensarse como responsabilidad de las comunidades que habitan o participan en las actividades de la zona. Para lograr que esto sea así, es fundamental que las comunidades entiendan los motivos por los cuales

los bienes que se van a construir son necesarios y que el bien, una vez esté en funcionamiento, preste el servicio prometido.

Esto se logra fundamentalmente cuando la comunidad ha sido un participante activo no solo al ser informada de lo que se va a hacer, sino cuando ha tenido representantes que efectivamente ayudan a identificar las necesidades, a escoger los diseños, cuando se les capacitan para ser parte del proceso de implementación, cuando comprenden el uso del bien y los beneficios que resultarán del mismo y, por último, cuando son parte activa del proceso de mantenimiento (de Regt, Majumdar & Singh, 2013; Salomonsen & Diachok, 2015). En otras palabras, la participación comunitaria, de introducirse adecuadamente en los diferentes proyectos o programas, es, en cierta medida, garante de la sostenibilidad de los mismos. Aún en aquellos proyectos, como los de infraestructura, en lo que se requiere de un conocimiento y experiencia técnica considerable para la toma de decisiones, es posible introducir la participación comunitaria y lograr con ella no solo la concreción del proyecto o programa, sino la instalación de capacidades en la comunidad que posibilitan una posterior acción más independiente de su parte.

Esto se puede ejemplificar con un proyecto del Banco Mundial de construcción de infraestructura vial (Salomonsen & Diachok, 2015). Al realizar el proceso de diagnóstico y planeación se identificó que el elemento crítico para la construcción de las vías en sectores rurales no era únicamente su construcción sino la consolidación de un mecanismo efectivo para su posterior mantenimiento. En el proceso de construir las vías, la participación comunitaria se concretó en la planeación y la construcción de las mismas. Para ello se adelantaron procesos de capacitación previo al inicio de actividades, los cuales se continuaron durante la implementación del proyecto con acompañamiento y con apoyos aún terminado el proyecto para así garantizar la calidad del aprendizaje y, por ende, la calidad del trabajo. Las capacitaciones y la experiencia fueron tan efectivas que permitieron la consolidación, una vez finalizado el proyecto, de pequeñas empresas locales que se encargaron del mantenimiento de las vías, de la construcción de nuevas vías terciarias y de dar empleo a personas de la zona.

Procesos, como la construcción de la malla vial, requieren que las comunidades estén en capacidad o cuenten con el apoyo para jerarquizar

sus necesidades y las obliga a pensar en el largo plazo. El producto final se debe definir en conjunto con el gobierno local como parte de las apuestas que, como grupo, se hacen para el desarrollo del territorio como un todo. Esto es de gran importancia porque las evaluaciones que se hacen en el largo plazo, en particular en los proyectos de infraestructura, muestran que con el paso del tiempo las obras tienden a sufrir daños cuando no se les hace el mantenimiento requerido. No obstante, y contrario a las objeciones más comunes, esto ocurre, no sólo por negligencia de quienes viven en esas zonas, sino también por la inadecuada ejecución de los proyectos cuyos diseños no responden a las necesidades reales o donde se utilizan materiales de mala calidad o materiales que no son los apropiados para el contexto y cuya reparación y mantenimiento acarrearán costos exagerados o, inclusive, porque no se cuenta con el personal que haga los mantenimientos por la falta de preparación para adelantar estas tareas. El que tanto las unidades del gobierno local como quienes viven o participan en el desarrollo de la zona sean parte de la toma de decisiones genera un proceso más concertado en la definición de lo que se hace y del nivel de responsabilidad correspondiente. Esto último ayuda a garantizar que los proyectos sean eficaces y eficientes y que los diferentes actores asuman roles coherentes con sus responsabilidades y posibilidades.

Por otra parte, con el desarrollo de largo plazo del territorio se busca mejorar las condiciones de vida de las personas que lo habitan y de quienes participan en sus actividades sociales, políticas y económicas. Como parte fundamental de este proceso están la consolidación y el apoyo a la formación del capital social. Esto proviene no solo de la oferta de cursos de capacitación, sino del inicio de actividades que contribuyan a la vinculación de las personas al proceso de desarrollo del territorio. Por ello, su vinculación desde los procesos de planeación ayuda a sentar los compromisos específicos sobre la manera como las personas deben y pueden participar para que los esfuerzos que se realicen no sean actividades aisladas a los grupos que viven y participan en la zona, sino que se sientan como beneficiarios directos tanto de la construcción e implementación del bien o programa como de su posterior mantenimiento y monitoreo o evaluación. Además, la capacitación desde el comienzo del proceso de desarro-

llo del territorio, como lo demuestra el ejemplo de infraestructura vial en Perú, pone en evidencia que este tipo de apuestas genera sostenibilidad en las obras, al tiempo que impulsa el desarrollo económico de la zona y lo hace por medio de alternativas que son factibles y sostenibles.

Ya se mencionó que en el caso de los bienes públicos la dificultad es que, aunque el bien es no rival y no excluyente, su mantenimiento suele crear déficits en los presupuestos locales y el aprovechamiento por parte de la mayoría impide su apropiada sostenibilidad en el largo plazo. Por ello es que resulta importante considerar cómo y cuándo el desarrollo de estos proyectos es más oportuno para una comunidad. En la revisión de casos que hizo el Banco Mundial se destaca que en los bienes de tipo mixto (en inglés, toll goods), los que se caracterizan por ser no rivales pero sí excluyentes, se requiere de la contribución de los usuarios. Esto ayuda a que se genere un sentido de propiedad (y de acceso) en donde las personas cuidan más del bien y en donde las autoridades locales recogen los fondos para su mantenimiento. Dicho mantenimiento, al ser realizado por personas de la región que han recibido la capacitación necesaria, contribuye a la consolidación del capital social y genera beneficios que ayudan, en el mediano plazo, con la provisión de un empleo remunerado a los sectores que necesitan el acceso a estas actividades. Esto no suele ocurrir en el caso de los bienes públicos cuando se solicita la contribución en donaciones por parte de la comunidad y, en cuyo caso, las donaciones en especie suelen ser provistas por los sectores más pobres y necesitados perjudicándolos, pues son ellos los que terminan donando su trabajo sin conseguir desarrollar las capacidades que les permitan tener más y mejores oportunidades laborales.

3. Las etapas de la política pública y los actores participantes

Ahora bien, una pregunta necesaria para la definición de los programas y los proyectos que se van a ejecutar es el nivel de gobierno (municipal, territorial, nacional) al que le corresponde su implementación y, por ende, los actores que serán responsables de cada fase. Esto importa porque, dependiendo del nivel de gobierno y de los actores que se con-

templen, se define la manera como se desarrollará la participación comunitaria.

Además de los criterios utilizados tradicionalmente para la evaluación de los programas y los proyectos como son los de eficiencia, equidad, eficacia, viabilidad política y viabilidad económica entre otros (Bardach, 2012), para los programas y los proyectos con participación comunitaria en sectores rurales es imperativo incluir criterios adicionales en su análisis que permitan identificar, de manera realista, si los planes podrán desarrollarse. Estos criterios adicionales pueden incluir, entre otros, el reconocimiento que tienen las entidades ejecutoras entre las comunidades o si el tiempo de ejecución es el adecuado para evitar reincidencia de los miembros de la comunidad en prácticas ilegales.

Un elemento fundamental para el desarrollo de los proyectos o los programas es la definición de los actores que serán responsables o que participarán en diferentes instancias. Como lo explican Salomonsen y Diachok (2015), en ocasiones se requerirá que diferentes actores (agencias, entes gubernamentales, gremios, entre otros) participen en un mismo programa o proyecto. La distribución de las diversas responsabilidades deberá hacerse con el firme propósito de garantizar la concreción del proyecto o del programa. Así las cosas, se tendrán que definir las responsabilidades en asuntos como la planeación, la toma de decisiones, la administración de los recursos, etc.

Ahora bien, la interacción entre actores es fundamental y debe contemplar, entre otros:

- el tipo de presencia que tienen los diferentes actores en la zona y la confianza que cada uno recibe de la comunidad,
- la capacidad técnica y administrativa de cada actor para participar en el proyecto o programa y los roles que se le asignan,
- y el tipo de vínculo que se busca tener con la comunidad y, por ende, el marco de trabajo que debe guiarlos en el proceso para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos.

A modo de ejemplo, si en La Macarena (Meta) los esfuerzos de la Fundación Alquería han contribuido al desarrollo de los pequeños productores, la entidad puede contar con la confianza entre los habitantes. En

ese orden de ideas, dicha Fundación puede ser un aliado estratégico para entidades locales que buscan potenciar proyectos productivos pues la presencia y la confianza que les genera en la zona le permite actuar como interlocutor para fomentar la participación comunitaria en la definición de proyectos que, como el que ellos han establecido, contribuya al desarrollo de la región. En ese caso, las instituciones de gobierno local pueden trabajar en conjunto con la Fundación para capitalizar sobre lo avanzado por otros.

Esto para resaltar la importancia de reconocer el rol que deben asumir los gobiernos locales y su diagnóstico en términos de capacidades y legitimidad. Solo con el diagnóstico se podrá definir la manera como se debe apoyar y capacitar a los diferentes actores y las responsabilidades que se les asignarán (Salomonsen & Diachok, 2015).

Lo anterior es fundamental en la medida que la participación del gobierno, al igual que la participación de las comunidades, puede variar dependiendo de las capacidades que se tengan y de las necesidades de fortalecimiento en temas como la legitimidad y la confianza.

Como se señala en el documento CONPES 3867, no todas las instancias de gobierno local en los territorios rurales se encuentran suficientemente fortalecidas y consolidadas y no disponen de las capacidades técnicas y administrativas ideales. Aun así, lo importante es que los gobiernos estén dispuestos a hacer los análisis y los estudios necesarios antes de entregar la responsabilidad de los diferentes proyectos a instancias con capacidad insuficiente y arriesgar no solo la eficiencia y eficacia de los mismos, sino comprometer su legitimidad en los diferentes territorios (en particular en aquellos con índices de conflicto más altos).

En la medida en que los diferentes proyectos o programas sean asumidos por diversas instancias del nivel local, territorial y nacional, es fundamental tener claridad sobre su participación y el tipo de beneficios y retos que se derivan de su accionar.

En particular y según Salomonsen y Diachok (2015):

Los *Ministerios Transversales* tienen mayor poder e influencia, los que pueden utilizar para cambiar los procedimientos y los procesos. Adicionalmente, pueden involucrar un número mayor de acto-

res de diferentes sectores y pueden ser más eficientes para ampliar la cobertura de los programas. Este tipo de Ministerios suelen tener mayor éxito que las demás entidades. No obstante, pueden presentar limitaciones para hacer efectiva su presencia en los diferentes territorios en los que se está trabajando, por lo que tendría que recurrir a la contratación de los equipos de trabajo.

Los *Ministerios Sectoriales* tienen mayor presencia en los territorios y cuentan con la experticia técnica en los proyectos y los programas de su especialización. No obstante, también es posible que tengan limitaciones para hacer presencia en los diferentes territorios en situaciones especiales, como son las asociadas a los conflictos armados. La dificultad que se presenta es que estos Ministerios no tienen la misma capacidad de convocatoria que tienen los Ministerios Transversales. También pueden tener dificultades para promover ciertas iniciativas al interior del gobierno y pueden enfrentar diversos conflictos durante los procesos inherentes a la estructuración, la implementación y la evaluación de los programas y los proyectos.

Las *Agencias independientes o los fondos sociales* tienen la posibilidad de trabajar por fuera de los requerimientos y los procesos de la burocracia. Estas agencias tienen, además, la posibilidad de adentrarse en los territorios aun cuando las ramas de gobierno no lo han hecho previamente y cuando no existen otras entidades intermedias que representen al gobierno. Cuentan también con reglas y procedimientos que suelen ser más flexibles, pueden hacer contrataciones conforme a las características que se requieran y pueden influenciar la cultura de una nueva organización. El inconveniente que presenta la participación de agencias independientes es que crean un sistema de trabajo paralelo que, de no estar coordinado apropiadamente con el gobierno, crea grandes incertidumbres en términos de la sostenibilidad de los proyectos.

En el contexto del posconflicto en Colombia se habla de un periodo de aproximadamente 10 a 15 años para el desarrollo de acciones específicas a lo largo del territorio. Dado el alcance y la extensión de los diferentes proyectos y programas que se desarrollarán en la geografía nacional, es rele-

vante considerar una de las recomendaciones de los expertos en diseño e implementación del Banco Mundial (de Regt, Majumdar & Singh, 2013).

Esta recomendación se relaciona con el hecho de que, en tanto los países con situaciones de conflicto y fragilidad requieren de la atención especial de diferentes entidades que participan en el diseño, implementación y evaluación de los programas de desarrollo, puede considerarse apropiado la creación de una rama del gobierno que coordine de manera exclusiva las acciones que se desarrollen en el marco del posconflicto. Sin embargo, resulta necesario considerar los efectos que esto puede tener en la sostenibilidad hacia el futuro. Como se ha mencionado antes, en el largo plazo las entidades que lideren los procesos probablemente saldrán de los territorios, lo que significa que serán las comunidades y las diferentes instancias y niveles de gobierno los responsables de los mismos.

En particular, el papel del gobierno debe haberse fortalecido lo suficiente, tanto a nivel local como central, como para estar en capacidad efectiva de absorber la nueva carga de responsabilidades. Si dicho proceso ocurre al final, los entes gubernamentales tendrán serias dificultades para retomar la credibilidad en los territorios y, aún mayor, para asumir de manera efectiva las nuevas responsabilidades. Por lo anterior, de Regt, Majumdar & Singh (2013) identificaron, en su análisis de la experiencia de diferentes proyectos realizados en contextos de situación de posconflicto, que la creación de la nueva rama exclusiva es cuestionable pues el cambio en el pensamiento para asumir el posconflicto debe darse desde el gobierno central y esto requiere no solo un cambio en el discurso sino también en la manera como se llevan a cabo las acciones y como se legitiman los compromisos a nivel nacional. Es necesario que las políticas y planes nacionales reconozcan las necesidades particulares que surgen en el marco del posconflicto para, de esta forma, evitar que las acciones que en este campo se hagan queden aisladas.

Lo anterior reitera lo importante que resulta la selección de las entidades responsables de los proyectos en los territorios rurales. Hay que considerar tanto la capacidad de las mismas como su legitimidad y el papel que podrán tener a lo largo del tiempo. Ello en relación con las comunidades y con el objetivo último de mejorar las condiciones generales

de los territorios. Igualmente, la distribución de las responsabilidades es un elemento fundamental a considerar en dicha decisión.

De otra parte, los expertos (Salomonsen & Diachok, 2015) resaltan que hay diferentes mecanismos que se pueden utilizar para poner a prueba los proyectos, los programas y las instituciones antes de crecerlos en escala. Esto significa que no es necesario iniciar con planes nacionales de inmediato, sino que, por el contrario, se pueden comenzar en escalas que permitan: i) aprender de la experiencia para mejorar; ii) condicionar las siguientes fases para generar incentivos para la terminación adecuada de los proyectos tanto para las comunidades como para las instituciones; y iii) definir mecanismos que permitan que el papel de las diferentes instituciones se pueda modificar para, en el proceso de avance, fortalecer tanto al gobierno local como al central.

Según las experiencias señaladas como exitosas por los expertos del Banco Mundial habría cuatro posibilidades de hacer la implementación:

- Como proyecto independiente que se ejecute en su totalidad sin fases ni pilotos.
- Como ensayo del concepto de un proyecto, que permite corregir antes de estructurar la versión definitiva.
- Como proyecto que se implementa por medio de etapas consecutivas en las que cada etapa es un proyecto independiente (por territorio o zona), lo que permite mejorar las implementaciones a medida que se avanza en etapas.
- Como piloto específico de un proyecto, en donde se pone a prueba el modelo y se hacen correcciones para la implementación definitiva.

Condicionar la entrega de los recursos de ejecución de los programas y los proyectos que se desarrollan en contextos de situación de fragilidad y conflicto puede ser una estrategia exitosa para que las comunidades reconozcan el valor de los mismos y busquen el desarrollo de proyectos posteriores más ambiciosos que potencien aún más al territorio. De esta manera, los proyectos se pueden dividir por etapas en donde el cumplimiento de ciertas condiciones habilita el acceso a más recursos y a etapas posteriores más complejas que devengan mayores beneficios (Salomonsen & Diachok, 2015).

Esta estrategia suele utilizarse cuando:

- Se presenta una gran cantidad de ayudas y apoyos económicos para el diseño e implementación de proyectos de desarrollo para el pos-conflicto. Estos recursos, sin embargo, suelen ser condicionados por los donantes. Normalmente las condiciones impuestas por los donantes para acceder a los recursos pueden requerir que los proyectos se estructuren por etapas y los recursos se entregan conforme se complete cada una de manera satisfactoria. No obstante, la buena ejecución de cada etapa permite acceder a los recursos para la etapa que sigue y, en cierta forma, garantizan que los productos finales sean de buena calidad y sostenibles en el largo plazo.
- A medida que se consolidan las capacidades en las instituciones locales y las comunidades, los entes gubernamentales están en condiciones de definir planes más ambiciosos para sus programas y proyectos y mejores mecanismos de sostenibilidad. Con ello se estarían desarrollando cada vez mejores proyectos y programas a nivel local. Esto, a su vez, permite que, tras demostrar su creciente capacidad de ejecución, las comunidades pueden atraer cada vez más recursos.
- Aunque se ha pensado que la modalidad de concurso provee la mejor plataforma para seleccionar los programas y proyectos más adecuados, dicha modalidad tiene como desventaja que son los grupos más frágiles quienes presentan las propuestas más débiles y por ello no son seleccionados. Lo contradictorio es que son estos grupos, entre la comunidad, quienes más necesitan del mayor apoyo para desarrollar las capacidades. Es por ello que la modalidad en donde se accede de manera escalonada a los recursos permite desarrollar capacidades y fortalecer de manera creciente a la comunidad.

e. *Evaluación del éxito de la participación comunitaria*

El éxito de la participación comunitaria en los proyectos y programas de desarrollo requiere, como se ha señalado hasta el momento, de una lectura cuidadosa del contexto y la combinación apropiada de los dife-

rentes componentes (intensidad de la participación, conformación de los grupos, objetivo de la participación comunitaria y las etapas de la política pública en las que se incluirá la participación comunitaria, entre otros). No obstante, para propósitos de evaluación, se debe separar la evaluación del proyecto de la evaluación de la participación comunitaria (Paul, 1987).

Si bien es probable que el éxito de una conlleve al éxito de la otra, se debe recordar que aunque la participación comunitaria es una herramienta utilizada para la consecución del éxito del proyecto, ésta se ha incluido con un objetivo específico propio. De esta manera, se debe hacer una evaluación cuidadosa para explorar si el proyecto como tal consiguió los objetivos propuestos y, de manera separada, evaluar si se cumplió con el objetivo de la participación comunitaria.

Cabe recordar que los objetivos de participación comunitaria pueden ser más difíciles de evaluar y sus resultados pueden darse en el largo plazo, no siendo observables al mismo tiempo que los del proyecto o el programa mismo.

Así, la definición de los indicadores de éxito del proyecto o programa y de la participación comunitaria deben diferenciarse y, en caso tal que coincidan, debe saber identificar cuándo ocurre esto y el peso atribuible a cada uno. Esta tarea, aunque retadora, recuerda que el éxito o fracaso de un proyecto o programa con participación comunitaria no es atribuible exclusivamente a esta herramienta. Esto significa que no se debe ser apresurado al calificar la participación comunitaria como una herramienta exitosa o frágil pues por su flexibilidad se debe estructurar de manera adecuada para que su inclusión en proyectos y programas de desarrollo sea exitosa y contribuya al éxito de los mismos.

La evaluación adecuada y oportuna de la participación comunitaria brindará información valiosa para identificar elementos determinantes de su éxito y capacidad. De esta manera, se tendrá mayor y mejor información sobre cómo avanzar en el empoderamiento de las diferentes comunidades y la instauración de la paz.

Así, la participación comunitaria es una herramienta que permite, en el largo plazo y en su forma más ambiciosa, la consolidación de comunidades empoderadas, con mayor capacidad técnica y mayor cohesión

social. Lo que, a su vez, les permite a estas comunidades ser agentes de su propio desarrollo e impulsar acciones ambiciosas que exigen la presencia de un gobierno local y nacional más fuerte y la articulación exitosa con otras agencias y el sector privado. En tanto el país busque implementar proyectos y programas que contribuyan a su desarrollo, logren eliminar la pobreza, incentiven el fortalecimiento del capital humano y social y formen comunidades sólidas con mayor y mejor participación ciudadana y comunitaria, se darán las condiciones para consolidar la paz y hacerla sostenible.

El papel de las comunidades en el Desarrollo Rural Territorial

Dado que el punto uno del Acuerdo de La Habana contempla la ejecución de los PDET y considera la visión del desarrollo rural desde la perspectiva de los territorios, en esta parte se discute el papel que las comunidades juegan en este tipo de desarrollos y se ilustra cómo éstas participan en la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Rural Territorial (PDRT).

Teniendo en consideración lo que se entiende por Desarrollo Rural Territorial (asunto discutido en el capítulo sobre los PDET), en general se habla de que las dimensiones del DRT son cuatro: la económica, la social, la institucional y la ambiental. Para entender el papel de las comunidades en el Desarrollo Rural Territorial resulta pertinente adentrarse un poco más en las dimensiones institucional y ambiental que son las que más directamente tienen que ver este asunto.

La dimensión institucional incluye, además de las reglas de juego, a los órganos de gobierno propios de los territorios rurales y a los correspondientes arreglos institucionales. En este orden de ideas, algunos autores, como De Janvry y Sadoulet (2004), consideran que la definición y la puesta en marcha de un marco institucional adecuado demanda de unos gobiernos idóneos y capaces que dispongan de los recursos necesarios para hacer efectivas las correspondientes políticas públicas. Para tal fin, es de gran importancia incrementar y fortalecer las capacidades fiscales y financieras de los gobiernos territoriales lo mismo que las capacidades

y las técnicas para planificar y formular planes, programas y proyectos.

En la concepción del DRT o del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, la dimensión institucional también incorpora, como un componente vital de la misma, a las comunidades y a los grupos sociales (ONG, gremios, cooperativas, etc.). Por tal motivo, se enfatiza la importancia y la necesidad de empoderar a las comunidades y de promover las diversas formas asociativas. De los grupos organizados se espera que velen no sólo por sus intereses particulares o grupales, sino que participen activamente en los asuntos colectivos para así promover y asegurar el beneficio general de los pobladores de los territorios rurales.

La consideración de que las comunidades hacen parte fundamental de la dimensión institucional se realiza cuando se considera que el papel que cumple la institucionalidad territorial es facilitar, promover, guiar y regular el Desarrollo Rural Territorial. En otras palabras, la institucionalidad debe crear las condiciones y el marco para hacer realidad dicho desarrollo.

En razón a esta función tan determinante de la institucionalidad, se hace necesario fortalecer y consolidar tanto las capacidades institucionales como el capital social (redes sociales, organizaciones formales e informales, etc.) de los territorios. En este sentido se requiere asegurar que la institucionalidad territorial disponga de los arreglos y los mecanismos institucionales necesarios para concretar la efectiva ejecución de los programas, los proyectos y las acciones.

La incorporación del ambiente en el Desarrollo Rural Territorial a través de la dimensión ambiental pone de presente que, como lo señala Sepúlveda (2008), el mismo es la base de la vida en el planeta y el fundamento del desarrollo de los territorios. Esto hace que el manejo, el uso racional e integral y la conservación de los recursos naturales (suelo, agua, bosques y biodiversidad) sean parte esencial del tipo de desarrollo que se quiera promover en el DRT.

Para alcanzar un manejo sostenible del ambiente, Sepúlveda (2008) considera que la participación ciudadana a través de grupos sociales empoderados y con cultura ambiental es de vital importancia pues a través de dicha participación se consigue promover e impulsar los cambios hacia un desarrollo ambientalmente sostenible. En este orden de ideas, el

manejo integral de los recursos naturales requiere la generación de capacidades tanto a nivel de la institucionalidad territorial como de los diversos actores sociales, en especial de las comunidades.

a. *Las comunidades y los Planes de DRT*

Los Planes de DRT (PDRT) son el instrumento a través del cual “el Estado y la sociedad comparten la responsabilidad de negociar y promover el desarrollo del medio rural, implementando políticas y programas y facilitando la integración de políticas con otras instancias públicas” (Renault 2010).

Según diversas experiencias de planificación¹⁷ del DRT, en términos generales, la gestión social del DRT es considerada un proceso que comprende tres fases: i) organización; ii) planificación; y iii) control social.

En la fase de Organización/Coordinación se identifican los actores y se definen las funciones, las responsabilidades y la articulación de acciones para sacar adelante los objetivos propuestos.

Según Rimisp (2015), esta fase incluye los siguientes seis pasos:

- Paso 1. Sensibilización entre los diversos grupos sociales, acercamiento al territorio e identificación de actores
- Paso 2. Relacionamiento entre actores (construcción de confianza y explicación del alcance del proceso DRT)
- Paso 3. Selección de representantes de los principales actores
- Paso 4. Delimitación participativa del territorio e identificación de la población objetivo
- Paso 5. Conformación de una organización representativa del territorio, dotada de capacidad de decisión y de un equipo técnico de apoyo y acompañamiento
- Paso 6. Convenio inicial para la formulación del PDRT

17 Diversas entidades y expertos internacionales (como es el caso del IICA, RIMISP, Sepúlveda 2008, Renault 2010) vienen trabajando en la formulación de guías metodológicas para llevar a la práctica procesos de planificación del Desarrollo Rural Territorial en el contexto de los países de América Latina y el Caribe.

La fase de Planificación comprende la formulación participativa del Plan de DRT (PDRT) la cual incluye, entre sus actividades, las siguientes: el análisis crítico de la realidad del territorio para la toma de decisiones; el establecimiento de directrices y estrategias futuras; y la formulación de los proyectos sustentados en las capacidades y los recursos (materiales, humanos, tecnológicos, financieros, etc.) movilizadas así como en los arreglos institucionales existentes. Las decisiones se adoptan a partir de las prioridades de intervención negociadas para cada territorio y sistematizadas en forma de plan (Renault, 2010).

En consecuencia, esta segunda fase tiene tres pasos principales. El primero lo constituye el diseño participativo del PDRT, el que se inicia con la construcción de consensos alrededor del diagnóstico, de la visión de futuro del territorio y de las principales prioridades para moverse de la situación actual a la situación deseada. Estas prioridades deben definirse de manera participativa, con adecuados insumos técnicos e identificando las relaciones y las sinergias entre ellas.

El PDRT deberá tener un horizonte de ejecución de mediano y largo plazo. Así mismo, debe ser integral, es decir, debe incorporar todos aquellos componentes que la sociedad territorial considere indispensables para su desarrollo y bienestar.

El segundo paso corresponde a la socialización del PDRT. Este paso tiene como propósito dar a conocer a los actores del territorio los alcances del Plan acordado y responder a las dudas y las inquietudes que se tengan.

El tercer y último paso es la presentación y aprobación del PDRT. El Plan debe ser sometido a las instancias nacionales encargadas de su aprobación, quienes lo deberán evaluar teniendo en cuenta algunos criterios como son, entre otros: que haya sido el resultado de un proceso ampliamente participativo; que cumpla con los requisitos técnicos necesarios para garantizar su viabilidad y financiación; y que cuente con el respaldo de los gobiernos locales y departamentales

La tercera fase, denominada, Control social, corresponde a la ejecución, el seguimiento y la evaluación del Plan, la cual requiere de instancias y mecanismos activos de participación de la comunidad del territorio

para el cumplimiento de las estrategias y las acciones acordadas en el PDRT. Esta fase comprende tres pasos que son: la implementación del PDRT, el monitoreo y el seguimiento del Plan y la evaluación del mismo que comprende los aprendizajes derivados.

Opiniones de los expertos

Según uno de los expertos consultados, el excesivo énfasis sobre la participación ciudadana y comunitaria en los Puntos 1, 2 y 4 del Acuerdo se explica por la retórica de las FARC de querer mostrarse como la representante y vocera de amplios sectores populares. En este orden de ideas, dicha participación responde, más que nada, a un fin netamente político. De otra parte, se reitera la posición de que los Puntos 1 y 4 de la Agenda tratan el “qué” se quiere lograr, pero no el “cómo”. Para esto último el Gobierno y el Congreso de la República tienen, siguiendo el orden legal establecido, la responsabilidad de reglamentar los diferentes asuntos asociados a la aplicación del Acuerdo.

Otro de los expertos llama la atención de que en estos Puntos (1 y 4), el Acuerdo está construido sobre una visión (expresada a profundidad en el Punto 2) de cambiar la estructura de poder en el sector rural y, en particular, el papel de los gobiernos Central, Departamental y Municipal.

A este respecto, se hace claridad de que en las partes del Acuerdo relacionadas con la participación ciudadana y la participación comunitaria no se hace referencia a las autoridades regionales y locales porque el Gobierno Nacional no puede negociar compromisos en nombre de ellas. Sin embargo, para la implementación de los Acuerdos sí se debe tener muy presente esta institucionalidad y más cuando se trata de asuntos relacionados con los territorios rurales.

Respecto a la visión de cambio de la estructura de poder en el sector rural, lo que se quiere es generar, para la toma de decisiones, un mayor equilibrio político entre los Gobiernos Central, Departamental y Municipal y las comunidades, al tiempo que “institucionalizar” a las autoridades departamentales y municipales.

Esto responde al reconocimiento explícito, por parte del Gobierno Central, de que históricamente el Estado ha desatendido las necesidades de las comunidades rurales.

Para las decisiones gubernamentales, la consulta a las comunidades (entendiéndose de que de ellas hacen parte todos los actores que intervienen en el sector rural) debe verse como un instrumento necesario. De allí que se hable de la “participación abierta” de las comunidades por medio de mecanismos de participación ciudadana, pues la participación de las comunidades en el ordenamiento social y productivo del territorio es uno de los ejes principales del Acuerdo. Esto es lo que siempre se ha buscado desde los nuevos enfoques de desarrollo rural territorial.

Se entiende por comunidad el conjunto de todos los actores del territorio: sociales (organizados y no organizados), institucionales (autoridades locales y regionales, y organizaciones no gubernamentales) y productivos (gremios y asociaciones). Todos ellos deben ser convocados para planear el futuro del territorio.

Por tanto, al hacer referencia a la participación comunitaria y ciudadana debe quedar claro en la Ley reglamentaria que ella implica incluir e involucrar a todos los actores. En la reglamentación también debe enfatizarse el rol preponderante de las autoridades locales, asunto que está claramente subestimado en el Acuerdo.

Precisamente, en el punto 1 del Acuerdo, cuando se habla de comunidad, se debe entender que se consideran todos los actores presentes en los territorios rurales, así no se haga referencia en el texto a los medianos y los grandes productores o a los gremios o las asociaciones que los representa. Uno de los expertos señala que este es el espíritu del punto 1.

El esquema de participación ciudadana que está implícito en el punto 1 parte de la conformación de los denominados Núcleos de veredas cercanas (esto se hace para reducir los costos de participación de los habitantes rurales) donde operan las Asambleas Comunitarias que son el mecanismo a través del cual se fijan prioridades (por ejemplo, para la formulación y la ejecución de planes, programas y proyectos territoriales). La integración de las propuestas derivadas de las Asambleas realizadas en cada Núcleo Veredal se hace en un ejercicio a nivel municipal en el que

participan representantes de las diferentes Asambleas. De esta forma, en el Acuerdo se prevé una participación escalonada: i) núcleos veredales; ii) nivel municipal; y iii) nivel territorial (PDET). Los PDET estarán a cargo de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), que entrará a depender de la Presidencia (actualmente está en el MADR).

Adicionalmente, se señala que hay experiencias positivas de participación comunitaria en las zonas de consolidación (como la Macarena) y en Kerala (India). Precisamente, dos expertos coinciden en indicar que alrededor del mundo las experiencias con la utilización de la participación comunitaria han sido variadas. Los resultados muestran que la participación comunitaria implementada de manera exitosa lleva a resultados sobresalientes en los proyectos y programas de los que hace parte. No obstante, su implementación inadecuada resulta en fracasos rotundos. En estos casos se corre el riesgo de cometer dos errores, a saber: tildar a la participación comunitaria como herramienta poco útil o asegurar que son las comunidades mismas las que son buenas o malas.

El DNP, que tiene la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana (y la que actualmente trabaja en un documento sobre participación ciudadana), ha establecido que existen alrededor de 160 instancias de este tipo de participación. Igualmente, y con base en la revisión de estas instancias, se establece que uno de los criterios que se tendrán en cuenta para la reglamentación de la participación ciudadana es que no se deben crear nuevas instancias. Por tanto, la participación ciudadana que plantea el Acuerdo debe darse a través de las instancias existentes.

Con la reciente decisión que da poder a los municipios para decidir sobre si quieren o no la minería en sus regiones, la Corte Constitucional está apoyando la participación ciudadana decisoria y no la consultiva como debería ser. En este sentido, el DNP ha expuesto en la Corte Constitucional el carácter no simétrico de las actividades extractivas como son la minería o los hidrocarburos. A diferencia de otras actividades productivas, la minería es específica al territorio y para compensar posibles externalidades negativas reciben una compensación en forma de regalías. Si los municipios se niegan a la actividad minera o de hidrocarburos, todo el país se puede ver afectado por esta decisión (vía menores exportaciones) y no recibe compensación.

En materia de participación ciudadana, la propuesta del Gobierno es trazar un marco de política con reglas claras. Dentro de ese marco, el municipio y las comunidades pueden participar y escoger lo que más les convenga. Un ejemplo de lo que se quiere poner en práctica se encuentra en el Conpes sobre las vías terciarias.

Según uno de los expertos consultados, la captura de los territorios por parte de los actores armados es uno de los factores que impiden una participación real y efectiva de la comunidad. Esto genera falta de credibilidad y de legitimidad y afecta la eficiencia de las políticas públicas.

De otra parte, se señala que mejorar la gobernanza local requiere la reconstrucción del capital social a través de mecanismos como la cultura ciudadana, las consultas y los procesos de planeación participativa. Se busca que la acción del Estado sea por demanda. De esta manera se atienden las necesidades de las comunidades y se genera apropiación. Por tanto, se debe fortalecer la participación concertada, activa y ordenada de las comunidades. Incluir la heterogeneidad entre los diferentes territorios en el análisis es fundamental. Esto lleva a afirmar que las instancias de gobierno local deben estar en capacidad de identificar los diferentes actores, las relaciones entre los mismos, la competencia y el cómo se pueden generar instancias de cooperación. No debe olvidarse que el vínculo con el sector privado es muy importante y no se debe ignorar. Igualmente, es necesario tener en cuenta que los procesos participativos se deben dar alrededor de políticas concretas y, por tanto, se debe evitar generar falsas expectativas.

También se indica que, para entender la situación de un territorio y de una comunidad, se deben contemplar aspectos como la densidad de la población, la distancia a los conglomerados urbanos más grandes, etc. Esto afecta la manera como se puede aprovechar el apoyo institucional y las medidas que se deben tomar para lidiar con las dificultades.

En general, se debe tener como objetivo la promoción y el establecimiento de vínculos entre las comunidades y las instituciones y la posterior participación de las comunidades en los procesos de planeación, gestión e implementación y seguimiento de los programas y los proyectos. Para tener una buena relación con las comunidades y fomentar su

participación, el gobierno local y el Estado en general deben contar con credibilidad. Esto implica solucionar tres problemas que son:

- la poca capacidad de planeación y ejecución (poca capacidad de respuesta)
- las administraciones son poco transparentes y poco profesionales
- la falta de eficiencia y eficacia en las acciones

Con el fortalecimiento de la gobernanza será posible reconstruir el vínculo con las comunidades. El Estado debe dedicar recursos y tiempo para fortalecer a las instancias de gobierno local para poder solucionar los tres problemas antes mencionados. Además, la manera como se articulen los gobiernos central y local es fundamental.

El fortalecimiento de las asociaciones no debería ser tarea del Gobierno en la medida que esto requiere de ingentes recursos y de vigilancia, además de que su impacto no está garantizado. No obstante, es fundamental tener un buen interlocutor. La ventaja es que el interlocutor también se va fortaleciendo en la medida que se desarrollan los programas y proyectos.

Debe tenerse en cuenta que, en las etapas de ejecución, la comunidad puede participar, lo que no significa que ella sea la responsable de los proyectos, pues estos deben ser dirigidos por una instancia técnica.

Finalmente, el experto hace un llamado a que no se tenga temor a la participación de los exguerrilleros en la ejecución de proyectos productivos o de otro tipo. Estos actores cuentan con “habilidades blandas” que son apreciadas en ámbitos laborales como son: su capacidad para seguir instrucciones, trabajo en equipo y su conocimiento del territorio.

Conclusiones y recomendaciones

- La participación ciudadana y la participación comunitaria son conceptos diferentes tanto en su objetivo central como en su funcionamiento. El fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana es una acción necesaria para mejorar la gobernabilidad y la capacidad de respuesta de los gobiernos a las necesidades de la población. Por su parte, la participación comunitaria es la herramienta por medio de la cual se involucra activamente a la población

en las diferentes etapas de diseño, implementación y evaluación de proyectos y programas de desarrollo, generando con ello mayor compromiso entre la comunidad.

- La participación comunitaria es una herramienta de la política pública y está ligada al diseño, la implementación y la evaluación de proyectos y programas de desarrollo. La participación comunitaria debe responder a un objetivo específico y debe contemplar la identificación de cómo y cuándo involucrar a la comunidad y qué resultados genera, en términos de empoderamiento, en ella.
- La participación comunitaria es una herramienta flexible cuyo éxito depende de lo adecuada que resulte la lectura que se haga de las condiciones que la determinan. Para ello, el Gobierno deberá establecer cómo debe ser utilizada la participación comunitaria y en qué etapas de la política pública. Esto requiere que el Gobierno considere variables como: el tipo de proyecto o programa del que se trate (de infraestructura, de servicios sociales o de proyectos productivos, entre otros); las condiciones políticas en las que se está inmerso (como escenarios de conflicto interno y procesos electorales); la intensidad con la que la comunidad puede participar en los proyectos y los programas de desarrollo; el capital social y humano con el que cuentan las comunidades; la etapa de la política pública de la que se trata; y el grado de gobernanza y gobernabilidad que se tiene en los territorios.
- La participación ciudadana y la participación comunitaria pueden interactuar a modo de ciclo virtuoso con el que se garantiza el fortalecimiento de la gobernabilidad, se instalan capacidades en la comunidad y se le empodera para promover proyectos de desarrollo. No obstante sus diferencias, el Gobierno debe fortalecer el funcionamiento de cada tipo de participación y establecer las instancias necesarias para generar los resultados deseados. De esta manera, la participación ciudadana deberá ofrecer instancias de diálogo en donde los actores se reconozcan y establezcan conclusiones útiles y acuerdos concretos. Por su parte, con la participación comunitaria las comunidades deberán involucrarse (más allá de ser beneficia-

rios) en los proyectos y los programas, por lo que se pueden instalar capacidades y empoderar a la población.

- La participación comunitaria no implica darle más poder a las comunidades que a los gobiernos locales. Por el contrario, con ella se busca la participación activa de las comunidades en el desarrollo local por medio del uso y el fortalecimiento del capital social y humano para propulsar las oportunidades de desarrollo. Contar con comunidades fortalecidas y gestoras de su propio desarrollo facilita que los gobiernos locales centren su atención en proyectos cada vez más ambiciosos que impulsen aún más el progreso de los territorios. Por ello el Gobierno nacional deberá asegurar la capacitación tanto de las comunidades como de las unidades de gobierno local.
- El resultado deseado del posconflicto es la consolidación de la paz en los territorios (especialmente los rurales), la erradicación de la pobreza y el empoderamiento de las comunidades para promover su desarrollo y para que, de la mano de los gobiernos, logren ejecutar más y mejores proyectos y programas que promuevan el progreso. La participación comunitaria es una herramienta que ayuda a que estos objetivos se alcancen de forma más rápida y de manera sostenible.
- En el documento CONPES 3867 sobre el posconflicto se resalta que en las zonas que han sido históricamente más afectadas por el conflicto interno, los gobiernos locales requieren del apoyo (técnico, institucional y económico) y la capacitación para llevar a cabo los programas y los proyectos de desarrollo. El Gobierno nacional debe identificar y reconocer estas necesidades de capacitación y apoyo, especialmente en temas técnicos, los que se requieren para prestar un mejor servicio a las comunidades.
- En línea con el punto anterior, es fundamental que los diferentes niveles de gobierno, de manera ágil y ordenada, adopten las acciones necesarias para ofrecer resultados oportunos que ayuden tanto a restablecer la confianza de los pobladores en los gobiernos nacional, departamental y municipal como a fomentar el trabajo coordinado entre las comunidades y los gobiernos locales para así garantizar el desarrollo de los territorios rurales y la sostenibilidad de la paz.

- Los proyectos y los programas que se implementen en los territorios rurales son determinantes para su desarrollo. Para que estos rindan los resultados esperados, el Gobierno nacional deberá asegurarse que estos: respondan a las necesidades de la comunidad; que se articulen con los planes de los gobierno local, departamental y central para que los esfuerzos se complementen; que se incluya a las comunidades en las diversas etapas de desarrollo de los programas y los proyectos; que las comunidades se fortalezcan por medio del mejoramiento de las instancias de participación ciudadana y la inclusión, en tanto sea adecuada y pertinente, de los mecanismos de participación comunitaria; y que se garantice la sostenibilidad de los proyectos pensando no solo en su implementación sino también en su posterior mantenimiento.
- La ejecución de los proyectos y los programas de desarrollo debe hacerse de manera adecuada, garantizando su eficiencia y eficacia. Para ello se requiere reconocer la importancia que tiene el conocimiento técnico. En consecuencia, no se deben escatimar recursos en la consecución y el acompañamiento permanente de los apoyos técnicos necesarios que ayuden a garantizar que los esfuerzos realizados se traduzcan en los resultados esperados de los proyectos y los programas.
- De igual forma, debe reconocerse que las comunidades pueden aportar su conocimiento y experiencia a los programas y los proyectos de desarrollo.
- El tiempo es un recurso limitado y fundamental para restablecer la confianza de la ciudadanía y con ello alcanzar la paz. Por lo anterior es que el Gobierno Nacional debe establecer mecanismos eficientes, efectivos y ágiles para garantizar que el desarrollo llegue prontamente a los territorios y particularmente a los pobladores. Sólo de esta manera las comunidades mantendrán el compromiso con el establecimiento de la paz. Expertos del Banco Mundial señalan que los 10 primeros años son críticos para los procesos de posconflicto y que, de retardarse las acciones o de no ser exitosas, es factible que se retomen las actividades al margen de la ley.

- Los documentos CONPES 3867 (2016) y la recomendación del RIMISP (2015) sugieren que al constituir las Asambleas Comunitarias para la participación ciudadana se vele por la representatividad de los integrantes de las comunidades cuidando especialmente la representación por raza y género. En cierta medida, esto también afecta la participación comunitaria en los proyectos y los programas. Por lo anterior, se le recomienda al Gobierno Nacional que si bien es fundamental garantizar la representación real de la comunidad, incluyendo garantías para la representación por género y etnicidad, también se debe velar por la aplicación de otros criterios (como son la experticia técnica, la experiencia y la participación actual en las actividades que se desarrollan) para garantizar que se tenga una representación que responda a las reales condiciones de las comunidades.
- La experiencia internacional ha demostrado que los procesos de participación comunitaria son una herramienta útil para capacitar y empoderar a las comunidades. No obstante, dado que el capital humano y social actual en los territorios más afectados por el conflicto es débil, los proyectos pueden diseñarse de manera consecutiva siguiendo un orden jerárquico y buscando que la participación de las comunidades sea cada vez mayor en intensidad conforme se avanza de un proyecto a otro. Así, los proyectos y programas instalan capacidades de manera paulatina, lo que permite que la comunidad participe más activamente en un proyecto posterior y, en tanto esto ocurre, la comunidad se convierte en agente activo de su propio desarrollo.
- Si bien la responsabilidad del desarrollo de los territorios en el posconflicto recaerá directamente sobre las unidades de gobierno territorial y las agencias que intervengan, el Gobierno nacional no queda exento de responsabilidad. La buena gestión de los planes, los programas y los proyectos de desarrollo requiere de entidades de gobierno local fuertes y para ello el Gobierno Nacional debe brindar capacitación y acompañamiento. De ello, además, dependerá el reconocimiento del gobierno local y del Gobierno Nacional en los

territorios, asunto que es fundamental para asentar la paz. Por tanto, el apoyo que preste el Gobierno Nacional es fundamental para la construcción y la suerte del posconflicto.

- En línea con lo anterior, vale la pena que el Gobierno Nacional tenga en cuenta lo que los expertos del Banco Mundial señalan respecto a la creación de una agencia o ministerio exclusivamente para el manejo del posconflicto. Según ellos, esto no es del todo recomendable porque la sostenibilidad del desarrollo territorial en el largo plazo puede estar comprometida. Esto significa que, a menos que la agencia o el Ministerio creado sepa articular las acciones con las de otras agencias y Ministerios, se corre el riesgo que, una vez finalizada la etapa oficial del posconflicto, los proyectos y los programas queden huérfanos y la sostenibilidad de los mismos comprometida. Además, es importante recalcar que el posconflicto es un estado en el que se sumerge el país entero, lo que significa que afecta las políticas y las acciones que se desarrollan a lo largo y ancho del territorio. En este orden de ideas, es de esperar que en todos los Ministerios y las Agencias haya consciencia sobre cómo el estado de posconflicto permea sus acciones y sus planes de largo plazo. En tanto el nuevo Ministerio o Agencia exclusivo para el posconflicto sepa articularse con estos otros Ministerios, se desarrollarán acciones inmersas en los planes de largo plazo del Gobierno que garantizan la sostenibilidad de los esfuerzos y el reconocimiento, como país, de que el posconflicto es compromiso de todos.
- Es fundamental que el Gobierno Nacional y los territoriales reconozcan la diferencia entre el resultado de un proyecto o programa y el resultado del uso de la participación comunitaria como herramienta para el diseño, la implementación y el monitoreo del mismo. El resultado de un proyecto o programa no depende exclusivamente de la participación comunitaria y es por ello que es fundamental reconocer que: la participación comunitaria es una herramienta flexible que se debe implementar contemplando el contexto y un marco de variables que condicionan su uso; la inclusión de la participación comunitaria responde a un objetivo específico que debe

evaluarse y dicho objetivo no es el mismo del proyecto o el programa; los resultados de la participación comunitaria pueden tardar más en visibilizarse que los del proyecto mismo, por lo que el marco de tiempo y los indicadores utilizados para su evaluación deben responder a esta realidad; y, de ser necesario, la participación comunitaria puede modificarse y adaptarse.

Bibliografía

- Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2012). *Why nations fail*. Crown Publishers: New York.
- Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. CQ Press: USA.
- Banerjee, A.V. & Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. PublicAffairs: New York.
- Collier, P. (2009). *Wars, guns, and votes*. HarperCollins e-books.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2004). *Towards a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's microregions strategy*. Universidad de California en Berkeley.
- De Regt, J., Majumdar, S. & Singh, J. (2013). *Designing community-driven development operations in fragile and conflict-affected situations: Lessons from a stocktaking*. World Bank- Departamento de Desarrollo Social.
- DNP. (2016). *CONPES 3867 Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto*.
- Guerra, M.R. & Perfetti, J.J. (1994). *Desempeño institucional del Plan Nacional de Rehabilitación 1982-1992*. En *El agro y la cuestión social*. Colombia: TM Editores. Pg. 373-399.
- IDEO. (s.f.) *IDEO HCD Toolkit*. La página oficial de la organización es ideo.org, pero el documento pdf se recuperó de internet en Noviembre 2016 de la página web https://yali.state.gov/wp-content/uploads/sites/4/2015/07/IDEO_HCD_ToolKit.pdf
- Paul, s. (1987). *Community participation in development projects: The World Bank experience*. The World Bank: USA.
- Penagos, A.M. & Umaña, M. (2016). *Anexo Participación Ciudadana en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial*. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Renault, A. (2010). *Guía para la formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible: Un abordaje participativo con enfoque territorial*. IICA: Paraguay.

- RIMISP (2015) Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial. Misión para la Transformación del Campo. DNP.
- Salomonsen, A. & Diachok, M. (2015). Operations and maintenance of rural infrastructure in community-driven development and community-based projects: Lessons learned and case studies of good practices. World Bank-Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Editorial Planeta: Colombia.
- Sepúlveda, S. (2008). Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación. IICA: San José.
- Tirado, N. (1994). El plan nacional de rehabilitación: Un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. En *El agro y la cuestión social*. Colombia: TM Editores. Pg. 347-372.

CAPÍTULO SEIS

Reflexiones sobre el Financiamiento de la Reforma Rural Integral convenida en el Acuerdo de Paz de La Habana y Costeo Preliminar de los Puntos 1 y 4 del Acuerdo

Este capítulo del estudio adelanta unas breves reflexiones finales sobre el financiamiento de la reforma rural integral convenida en el Acuerdo de Paz de la Habana así como un costeo preliminar de las inversiones asociadas con los puntos 1 y 4 del Acuerdo con el fin de dimensionar su posible impacto fiscal. Al respecto, cabe reiterar que el Acuerdo de Paz prevé que antes de finalizar el mes de enero del 2017 debe estar estructurado el programa detallado de inversión pública y gastos de funcionamiento relacionados con los planes territoriales que surgen del Acuerdo y la estructura de su financiamiento.

Los compromisos sobre el financiamiento de los programas del Acuerdo de Paz

Según se explicó atrás, el documento CONPES sobre Posconflicto, estipula que en desarrollo del Acto Legislativo Nro. 01 del 2016 y el Acuerdo Final, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto, establecerán el Plan Plurianual de Inversiones del posconflicto el cual deberá contemplar, como mínimo, la estimación oficial de las necesidades de inversión (usos) y su costo, y la identificación de las fuentes potenciales y financiación. En cualquier caso, dicho Plan Plurianual de Inversiones deberá ser consistente y parte integral del Marco Fiscal, y del Marco de Gasto de Mediano Plazo para los periodos que corresponda. Este condicionamiento del financiamiento de los programas de la Reforma Rural Integral y, en general, de los gastos del posconflicto al cumplimiento estricto de la estabilidad fiscal fue reforzado de manera explícita en el Acuerdo Final Revisado el cual establece que: “el Gobierno Nacional será responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de Paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través

de diferentes fuentes. La implementación y desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas”

Según el DNP, el Fondo Colombia en Paz será el principal instrumento para la articulación y aplicación de las diferentes fuentes de financiamiento hacia las acciones priorizadas del posconflicto. Como tal, está previsto que se alimentará de múltiples fuentes de financiación y actuará como un fondo de fondos, ya que articulará los demás fondos creados o que se creen con el propósito de financiar los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz y garantizar el cumplimiento del Acuerdo Final. En consecuencia, el fondo tendrá dos vehículos de actuación. En primer lugar, podrá administrar y aplicar, a través de fondos específicos ya existentes o que se creen para los fines del posconflicto, las contrapartidas nacionales que se necesiten para las inversiones priorizadas por el Gobierno nacional y apoyadas por la cooperación internacional o el sector privado. En segundo lugar, estará en capacidad de gestionar los recursos de cooperación internacional u otras fuentes privadas o de la banca multilateral para el financiamiento

Costeo indicativo de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz

En esta sección se hace un cálculo indicativo del impacto fiscal de los principales elementos acordados en los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz. Con este ejercicio se busca dimensionar los compromisos de gasto resultantes del Acuerdo y aportar información a priori sobre su viabilidad, teniendo en cuenta que el nuevo Acuerdo establece que su implementación se hará garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas (pg 195).

a. Metodología para el costeo de los puntos 1 y 4

De la revisión del punto 1 del Acuerdo sobresalen las siguientes prioridades con implicaciones fiscales:

1. Inclusión social de la población rural
2. Vías terciarias

3. Compra de tierras para la constitución del Fondo de Tierras.
4. Catastro multipropósito
5. Formalización de la propiedad rural
6. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET
7. Asistencia técnica Integral

Un insumo fundamental para la realización del costeo del punto 1 del Acuerdo es el ejercicio de costeo de las estrategias de la Misión Para la Transformación del Campo (MTC) realizado por Fedesarrollo en 2015, el cual estima los montos de inversión pública requeridos para lograr las metas propuestas en la MTC, en un horizonte de tiempo de 15 años. A continuación se destacan los principales aspectos metodológicos para el costeo de las 7 prioridades identificadas en el Acuerdo.

Inclusión social de la población rural. Se toma el costo de la estrategia de inclusión social estimado para la MTC. Este ejercicio está basado en el cálculo del costo de alcanzar unas metas de coberturas en educación y en provisión de servicios de acueducto, alcantarillado y energía en el área rural, en reducción del déficit cuantitativo y cualitativo en vivienda, y en aumentos sustanciales en la atención a población vulnerable (primera infancia, Más Familias en Acción y adulto mayor).

Este ejercicio se complementa con un estimativo del costo asociado a la protección social para la población mayor rural prevista en el Acuerdo. Dicho estimativo se basa en la propuesta elaborada por la Dirección de Pensiones y Seguridad Social (DPSS) del Ministerio de Hacienda, que incluye el reconocimiento de un ingreso mínimo (Garantía de Ingreso Mínimo) para la población pobre mayor de 65 años, equivalente al umbral de la línea de pobreza monetaria extrema, estimado en \$102.109 pesos por persona, más un subsidio al ahorro para acceder a los Beneficios Económicos Periódicos - BEPS¹⁸. El costo acumulado de este rubro de protección social asciende a \$13,1 billones. Con este ajuste el costo total del compo-

18 La propuesta del MHCP supone que la GIM cubrirá a todos los adultos mayores de 65 años con un puntaje Sisben de 70 puntos, que corresponde al 60% de la población en ese rango de edad. Para estimar el número de beneficiarios por año se tomaron las proyecciones de población rural realizadas para la Misión de Ciudades del DNP (A. Pachón, 2012). El subsidio para los BEPS se estima en \$59.000 pesos anuales que beneficiaría al 20% de la población rural.

nente de inclusión social para los próximos 15 años asciende a \$59.1 billones de pesos de 2016 (Cuadro 1).

Vías terciarias. Para este componente se toma el costo estimado por la MTC, con base en información del Conpes de Vías Terciarias elaborado por el DNP. Su costo total asciende a \$53 billones.

Adecuación de tierras. Se incluye la propuesta de la MTC de dotar con riego y drenaje a la pequeña propiedad rural con vocación agrícola. El costo de este componente asciende a \$12.4 billones de pesos.

Compra de tierras. El Acuerdo prevé la conformación de un Fondo de Tierras con 3 millones de hectáreas para distribuir entre los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Para el costeo se toma el costo promedio por hectárea del subsidio de tierras otorgado por el Gobierno Nacional, estimado a precios actuales en \$4,5 millones de pesos por ha. Adicionalmente se supone que un millón de hectáreas del Fondo provendrán de fuentes que no implican costo fiscal como la extinción de dominio, los baldíos de la nación y las donaciones. Bajo estos supuestos se deberán comprar 2 millones de hectáreas con un costo total estimado de \$ 9 billones.

Catastro multipropósito y formalización. El Acuerdo recoge la propuesta de la MTC de elaborar un catastro multipropósito, cuyo costo total se estima en \$3.1 billones aproximadamente. Así mismo, se contempla la formalización de la propiedad rural, con un costo de \$1,2 billones.

Planes de Desarrollo con Enfoque territorial PDET. El Acuerdo prioriza la conformación de 16 PDET, para impulsar el desarrollo productivo e institucional en cerca de 145 municipios del país, caracterizados por sus elevados niveles de pobreza y afectación por el conflicto. Tomando como base la propuesta para la MTC elaborada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP, se prevé la implementación gradual de los 16 PDET, cada uno con una duración de 7 años, con un costo unitario de \$3,5 millones por familia por año, valor que incluye los componentes productivo, institucional y administrativo para un costo total estimado de \$3.7 billones.

Asistencia Técnica Integral. Se estima que se apoyarán con asistencia técnica 9000 pequeños productores rurales por cada PDET, durante 7 años, a un costo de \$100.000 mensuales por productor durante 7 años¹⁹.

19 Costo unitario suministrado por la ART.

De la suma de estos componentes se obtiene un costo total estimado para el punto 1 del Acuerdo de \$142.6 billones de pesos durante los 15 años previstos para su implementación. El costo promedio por año sería de \$9,5 billones, cifra que corresponde al 1,1% del PIB nominal estimado para 2016. De este último valor se deduce el 0,5% del PIB que se estima es lo que actualmente se gasta en esos componentes, lo que deja un gasto nuevo o adicional de \$5,6 billones, cifra equivalente al 0,6% del PIB de 2016 (Cuadro 1).

Para el costeo del punto 4 del Acuerdo, se hicieron los siguientes supuestos, con base en información de la UNODC y de la Agencia de Renovación del Territorio ART, que tendrá a cargo estos programas:

- Sustitución voluntaria de 100.000 has de cultivos ilícitos en 4 años (25.000 has por año).
- 95.000 familias cultivadoras (80.000 dedicadas a cultivos ilícitos y 15.000 a cultivos lícitos)
- 150.000 familias vinculadas como trabajadoras en los cultivos ilícitos (se estima que por cada familia cultivadora hay cerca de 2 más que dependen del cultivo)
- Subsidio de \$23 millones por familia para apoyar actividades de desarrollo alternativo (incluye el pago de \$750.000 pesos mensuales durante el primer año para los que suscriban acuerdos de sustitución, más apoyo y asistencia técnica para cultivos de ciclo corto y de ciclo largo que generen nuevas fuentes de ingresos estables para las familias).

Los cálculos arrojan un costo estimado para este punto de \$5.6 billones, que corresponde a un gasto promedio anual de \$375.667 millones durante 15 años. De este valor se deduce el gasto que se hace actualmente en programas de desarrollo alternativo con cargo al Presupuesto Nacional que, de acuerdo con estimativos de UNODC (2015), es de aproximadamente 92 millones de dólares al año (\$276.000), lo cual arroja un costo adicional requerido de \$99.667 por año²⁰.

Al sumar los resultados del costeo de los puntos 1 y 4 se obtiene un

²⁰ El gasto de este componente se debe dar durante los primeros años del Acuerdo. Sin embargo para simplificar se supone que el gasto se distribuye proporcionalmente durante los 15 años.

costo total de \$148.3 billones, equivalente a un costo promedio anual de \$9,9 billones o 1,14% del PIB estimado para 2016. El gasto existente asciende 0,53% del PIB, para un gasto total adicional requerido de \$5,3 billones por año, o 0,61% del PIB. De este valor se deduce \$1.1 billones aproximadamente que es lo que correspondería a los aportes de la cooperación internacional para la financiación de estos dos puntos, los cuales se estiman en 350 millones de dólares anuales durante los 15 años²¹.

De acuerdo con el ejercicio realizado en esta sección, el impacto fiscal neto por año de la implementación de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz podría ascender a \$4,2 billones, o 0,49% del PIB estimado para 2016 (Cuadro 1). Este costo sería inferior al estimado para la MTC, que requeriría recursos adicionales equivalentes al 0,7% del PIB. No obstante, se debe tener en cuenta que la MTC tiene un carácter más estructural y, por tanto, algunas de sus estrategias no hacen parte de las prioridades en materia de desarrollo rural incluidas en el Acuerdo.

21 El Gobierno Nacional estima que los aportes de la cooperación internacional para financiar el postconflicto pueden llegar a 660 millones anuales. En este ejercicio se supone que los puntos 1 y 4 recibirían US\$ 350 millones anuales durante los 15 años previstos para la implementación del Acuerdo. Este valor concuerda aproximadamente con el estimativo preliminar de la ART de \$1 billón de pesos anuales por concepto de cooperación internacional no reembolsable, para financiar componentes de los puntos 1 y 4 del Acuerdo.

Cuadro 1 - Costeo preliminar puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz

	valor total \$ Millones 2016 (2017-2031)	PROM ANUAL	% PIB 2016 1/
PUNTO 1 REFORMA RURAL INTEGRAL			
INCLUSIÓN SOCIAL	\$ 59.108.643	\$ 3.940.576	0,46
VÍAS TERCARIAS	\$ 53.042.681	\$ 3.536.179	0,41
ADECUACIÓN DE TIERRAS	\$ 12.447.852	\$ 829.857	0,10
COMPRA DE TIERRAS	\$ 9.000.000	\$ 600.000	0,07
CATASTRO MULTIPROPÓSITO	\$ 3.072.840	\$ 204.856	0,02
FORMALIZACIÓN	\$ 1.241.999	\$ 82.800	0,01
PDET	\$ 3.528.000	\$ 235.200	0,03
ASISTENCIA TÉCNICA INTEGRAL	\$ 1.209.600	\$ 80.640	0,01
SUBTOTAL PUNTO 1	\$ 142.651.616	\$ 9.510.108	1,10
GASTO EXISTENTE (MTC)		\$ 4.322.776	0,50
GASTO ADICIONAL REQUERIDO		\$ 5.187.332	0,60
PUNTO 4 SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS			
APOYO A CULTIVADORES	\$ 2.185.000	\$ 145.667	0,02
APOYO A TRABAJADORES	\$ 3.450.000	\$ 230.000	0,03
SUBTOTAL PUNTO 4	\$ 5.635.000	\$ 375.667	0,04
GASTO EXISTENTE		\$ 276.000	0,03
GASTO ADICIONAL REQUERIDO		\$ 99.667	0,01
COSTO TOTAL PUNTOS 1 Y 4		\$ 9.885.774	1,14
GASTO EXISTENTE		\$ 4.598.776	0,53
GASTO ADICIONAL POR AÑO		\$ 5.286.998	0,61
COOPERACIÓN INTERNACIONAL		\$ 1.069.250	0,12
IMPACTO FISCAL POR AÑO		\$ 4.217.748	0,49

1/ PIB nominal 2016 estimado \$864.244.207 millones

FUENTE: Cálculos Fedesarrollo con base en información de: Acuerdo de Paz de la Habana, Costeo de la Misión para la Transformación del Campo (MTC), Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del MHCP, Agencia de Renovación del Territorio, UNODOC 2015 y Conpes 3850 (Fondo Colombia en Paz)

Reflexiones finales y recomendaciones de política

Del análisis adelantado en este capítulo sobre la financiación y el costo indicativo que se deriva de los compromisos de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz se puede concluir que:

- El Gobierno nacional por medio del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda con la Alta Consejería para el Posconflicto, establecerán el Plan Plurianual de Inversiones del posconflicto el cual deberá contemplar, como mínimo, la estimación oficial de las necesidades de inversión (usos) y su costo, y la identificación de las fuentes potenciales y financiación.
- En todo caso, la asignación de recursos de dicho Plan Plurianual de Inversiones deberá ser consistente y parte integral del Marco Fiscal, y el Marco de Gasto de Mediano Plazo para los periodos que corresponda.
- Este condicionamiento del financiamiento de los programas de la Reforma Rural Integral y, en general, de los gastos del posconflicto al cumplimiento estricto de la estabilidad fiscal fue reforzado de manera explícita en el Nuevo Acuerdo Final.
- Está previsto que el Fondo Colombia en Paz será el principal instrumento para la articulación y aplicación de las diferentes fuentes de financiamiento hacia las acciones priorizadas del posconflicto y que los recursos que nutrirán a éste provendrán de diversas fuentes de financiamiento incluyendo la cooperación internacional.
- Los resultados del costo indicativo de los puntos 1 y 4 del Acuerdo muestran que su costo total ascendería a \$148,3 billones, de los cuales \$142,6 billones corresponden a la Reforma Rural Integral. Al distribuir este valor en los 15 años previstos para la implementación del Acuerdo se tiene que su costo promedio sería de \$9,9 billones, cifra que equivale al 1,14% del PIB estimado para 2016. El gasto existente corresponde al 0,53% del PIB, con lo cual el gasto adicional sería de \$5,3 billones, o 0,61% del PIB estimado para 2016. Al

tomar en cuenta los aportes de la cooperación internacional (0,12% del PIB), el impacto fiscal neto estimado sería de 0,49% del PIB por año.

- Si bien para este cálculo se supone que el gasto se distribuye homogéneamente durante los 15 años, corresponde a las autoridades encargadas del postconflicto definir cuáles gastos deben priorizarse en el tiempo. Se sugiere priorizar la inversión en bienes públicos en las zonas afectadas por el conflicto, especialmente: vías terciarias y transporte fluvial, salud y educación, así como también las inversiones tendientes a mejorar el acceso a la tierra como: formalización, catastro mutipropósito y el Fondo de Tierras.
- Con base en los resultados anteriores se puede concluir que el cumplimiento del Acuerdo en cuanto hace a los Puntos 1 y 4 no parece presentar una amenaza a la estabilidad fiscal del país. Las inversiones previstas en estos puntos estarían dentro de las posibilidades de financiamiento del gobierno, particularmente tomando en cuenta la Reforma Tributaria recientemente aprobada por el Congreso.

Bibliografía

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), Agosto 24.
- ANIF (2016). Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz, Informe Semanal 1335, octubre 3.
- Banco Mundial (2003). *Breaking the Conflict Trap*.
- Cardona, Jaime. (2016). Pisos de protección social. Presentación. Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Fondo Colombia en Paz. Documento CONPES 3850.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Dividendo Económico de La Paz, diciembre 9.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Estrategia de Preparación Institucional para el Posconflicto, Documento CONPES 3850, Borrador en aprobación.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y La Paz, Misión Para la Transformación del Campo*.
- Rodriguez, Francisco (2014). *Colombian Viewpoint: The Peace Premium*, Bank of America- Merrill Lynch, October 2.
- FEDESARROLLO, (2015). *Impacto Fiscal de las Estrategias de la Misión para La Transformación del Campo*, Noviembre.
- Arias, María Alejandra, Adriana Camacho, Ana María Ibáñez, Daniel Mejía y Catherine Rodríguez (Compiladores) (2014). *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia ¿Cómo construir un posconflicto sostenible?*, Bogotá, UNIANDES.

En este estudio se analizan los puntos del Acuerdo de Paz de la Habana referentes a la Reforma Rural Integral (Punto 1) y a la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (Punto 4), con el fin de identificar los principales desafíos que éstos plantean en materia de políticas públicas y proponer recomendaciones para su implementación. En el análisis se da atención especial al carácter participativo del Acuerdo y en particular al papel de las comunidades. Adicionalmente, el estudio presenta un cálculo indicativo del costo fiscal asociado a los compromisos derivados de los puntos 1 y 4 del Acuerdo para los próximos 15 años.

El presente informe está dividido en seis capítulos más un resumen ejecutivo que incluye la introducción y principales recomendaciones del estudio. El primer capítulo trata el tema de la tierra, punto neural del Acuerdo. El segundo capítulo se dedica al punto 4 del Acuerdo que trata sobre la sustitución de los cultivos de uso ilícito. En el tercer capítulo se analiza lo relacionado con los planes de desarrollo con enfoque territorial. El capítulo cuarto revisa los Planes Nacionales a los que se refiere el Punto 1 del Acuerdo. En el capítulo quinto se ahonda en el concepto de participación comunitaria y su papel en el desarrollo de los territorios rurales. En el sexto y último capítulo se presentan algunas reflexiones sobre el financiamiento de los puntos 1 y 4 del Acuerdo y los resultados del ejercicio de costeo.

Entre las recomendaciones del estudio se destacan las siguientes: i) en el tema de tierras, se plantean propuestas relacionadas con el catastro, impuestos prediales, uso y tenencia de la tierra, creación de Zonas de Reserva Campesina y se sugiere adelantar un estudio que permita determinar la necesidad de compra de tierras para cumplir con las metas establecidas en el Acuerdo; ii) en lo referente a los cultivos de uso ilícito, se recomienda privilegiar la erradicación voluntaria pero sin descartar la erradicación forzosa, incluida la aspersión aérea. Asimismo, se sugiere llevar los programas de desarrollo alternativo a todas las zonas afectadas por estos cultivos y a todas las comunidades presentes en esos territorios; iii) con respecto a los planes de desarrollo con enfoque territorial PDET, se recomienda el fortalecimiento de las capacidades técnica, económica, financiera y administrativa de los entes regionales y locales, así como también la creación de instancias de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y entre los sectores público, privado y la sociedad civil; iv) sobre los Planes Nacionales, se propone la creación de una comisión intersectorial para el desarrollo rural para asegurar la adecuada coordinación en la ejecución de estos planes; v) en el tema de participación comunitaria, se señala su carácter flexible y la necesidad de que el gobierno haga una lectura adecuada de cada contexto para establecer cómo se puede dar esta participación; vi) por último, en lo referente al costo de los puntos 1 y 4 del Acuerdo, se estima que tendría un impacto fiscal neto anual de 0,49 por ciento del PIB durante los próximos 15 años.

ISBN : 978-958-58393-9-7



9 789585 1839397