

Acuerdo de Paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal*

Peace Agreement: Rural Reform, Illicit Crops, Communities and Fiscal Costs

CITACIÓN: Junguito, R., Perfetti, J., & Delgado, M. (2017). Acuerdo de Paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal. *Palmas*, 38(3), 13-24.

PALABRAS CLAVE: Acuerdo de Paz de La Habana, Reforma Rural Integral, Colombia.

KEYWORDS: Peace Agreement of Havana, Integral Rural Reform, Colombia.

*Reproducido a partir del Resumen Ejecutivo del Número 55 de la serie *Cuadernos de Fedesarrollo* publicado en febrero de 2017. Se publica con autorización de los autores y de Fedesarrollo.

ROBERTO JUNGUITO BONNET
Investigador Fedesarrollo

JUAN JOSÉ PERFETTI DEL CORRAL
Investigador Fedesarrollo

MARTHA DELGADO BARRERA
Investigadora Fedesarrollo

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 de 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 aún 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 aún 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 estas 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 No. 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 funcionamiento 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 informe completo 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 capítulos 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

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

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.

Recomendaciones

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 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 este 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 resulta-

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 МНСР), Ángela Penagos y Juan Mauricio Ramírez (Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural, RIMISР) Alejandro Reyes, Hernando Zuleta (Director ceseed 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.

dos 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. 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 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, 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 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 ZRC y el rol de las comunidades en esta tarea también fue sujeto de aclaración en el Nuevo Acuerdo Final. Este 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 ha 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 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, la 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 (p. 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 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 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 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.
- 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, 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 señalan estudios de Fedesarrollo, OCDE y la 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 solo 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 gobierno 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.
- 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

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:

años, corresponde a las autoridades encargadas del posconflicto 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.

Referencias bibliográficas

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016). Agosto 24.

DNP (2016). *Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto*. Documento CONPES 3867. Bogotá: DNP.

Fedesarrollo (2015). *Impacto fiscal de las Estrategias de la Misión para la Transformación del Campo*. Noviembre.

Junguito, R., Perfetti, J. J., & Becerra, A. (2014). *Desarrollo de la agricultura colombiana*. Cuaderno de Fedesarrollo No. 48. Bogotá: Fedesarrollo

Leibovich, J., & Perfetti, J. J. (2009). *Política de Desarrollo Alternativo y Política de Desarrollo Agropecuario*. n. d.