

Fundación Konrad Adenauer Stiftung

Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz / Augusto Trujillo Muñoz, Guillermo Pérez Flórez, Sandra Martínez Rosas. -- Editores Viviana Barberena, Darío I. Restrepo.

-- Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda, 2016.

158 páginas ; 21 cm. -- (Rutas para la paz)

ISBN 978-958-58530-9-6

1. Paz - Colombia 2. Conflicto armado - Colombia

3. Descentralización administrativa - Colombia 4. Inclusión social - Colombia I. Pérez Flórez, Guillermo, autor II. Martínez Rosas, Sandra, autora III. Barberena, Viviana, editor IV. Restrepo, Darío, editor V. Tít. VI. Serie.

303.660986 cd 21 ed.

A1519336

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Serie Rutas para la Paz
Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz

© Fundación Konrad Adenauer —KAS— Colombia

www.kas.de/kolumbien

Calle 90 No. 19C - 74 Piso 2

(+57) 1 743 09 47 Bogotá

Hubert Gehring

Representante para Colombia

ISBN: 978-958-58530-9-6

Enero de 2016

Bogotá D.C, Colombia

Editores:

Viviana Barberena

Darío I. Restrepo

Autores:

Augusto Trujillo Muñoz

Guillermo Pérez Flórez

Sandra Martínez Rosas

Marcela Restrepo Hung

Viviana Barberena Nisimblat

María Adelaida Barros Jaramillo

Juan Manuel Ospina Restrepo

Alberto Maldonado Copello

Darío I. Restrepo

Coordinación editorial:

Margarita Cuervo

Corrección de estilo:

Marcela Manrique

Producción gráfica:

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Teléfonos: 224 1823 - 430 1962 Bogotá

www.opcionesgraficas.com

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial,
y la distribución sin la autorización previa y expresa de los titulares

Impreso en Colombia

Contenido

Presentación

Hubert Gehring, Representante de la KAS en Colombia 9

Introducción

Viviana Barberena Nisimblat y Darío I. Restrepo 11

Capítulo 1

El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana

Augusto Trujillo Muñoz y Guillermo Pérez Flórez 17

- ▷ Introducción 19
- ▷ Breve conceptualización del conflicto armado y otras violencias en la perspectiva de las políticas territoriales 19
- ▷ El marco normativo 21
 - Los nudos críticos 22
- ▷ Líneas de acción hacia un nuevo diseño de organización territorial 24
- ▷ El ordenamiento territorial en clave de paz 26
- ▷ Referencias 31

Capítulo 2

Ajustes al sistema político-electoral y a la participación política: propuestas para alcanzar la paz territorial

Sandra Martínez Rosas y Marcela Restrepo Hung 33

- ▷ Introducción 35
- ▷ El entorno normativo 36
 - Reformas políticas y procesos de paz 36
 - Reformas políticas recientes 38
 - Normas para la promoción de los mecanismos de participación ciudadana 39
- ▷ La problemática 40

- Surgimiento de nuevas opciones políticas a nivel nacional, regional y local, y garantía de existencia y participación en condiciones de equidad 41
- El desarrollo del proceso electoral: entrega de avales, financiamiento de las campañas y acceso al poder local 43
- La intervención de los ciudadanos a través de mecanismos de participación política diferentes al voto, tales como revocatoria del mandato, plebiscito, referendo o consulta 46
- ▷ Las propuestas 48
 - Garantías para la participación y representación política de terceras fuerzas y nuevos grupos resultantes del acuerdo de paz con las FARC 49
 - Otros ajustes al sistema político electoral para incrementar la representatividad, credibilidad, legitimidad y gobernabilidad 51
 - Garantía para la participación política de los ciudadanos a través de mecanismos de participación directa en el ciclo de gestión del desarrollo municipal y departamental 52
 - El papel de lo local en la aplicación de estos ajustes 53
- ▷ Referencias 55

Capítulo 3

¿Son necesarios programas de desarrollo y fortalecimiento territorial en clave de paz?

Viviana Barberena Nisimblat y María Adelaida Barros Jaramillo 57

- ▷ Introducción 59
- ▷ El camino recorrido 60

- Plan Nacional de Rehabilitación, PNR	60
- Programa de Desarrollo Institucional, PDI	62
- Fondo de Reconstrucción Económica y Desarrollo Social del Eje Cafetero, Forec	64
▷ Demandas del posconflicto: asegurar una institucionalidad territorial	66
▷ Hacia dónde deben dirigirse los programas	67
- ¿Cuáles deberían ser las reflexiones que subyacen al diseño de programas institucionales?	69
- ¿Cómo deben diseñarse?	69
- Los elementos del diseño	70
▷ Conclusiones	74
▷ Referencias	76

Capítulo 4

Elementos para repensar el desarrollo rural como constructor de convivencia y paz

<i>Juan Manuel Ospina Restrepo</i>	77
▷ El contexto donde se diseñará y ejecutará la política de desarrollo/transformación rural en los años de posconflicto y construcción de paz	79
▷ La experiencia colombiana con las políticas de desarrollo rural	80
- Ley 200 de 1936	80
- Ley 135 de 1961	81
- Ley 160 de 1994	82
- Ley 70 de 1993	84
▷ ¿Qué ha fallado o faltado en las políticas de desarrollo rural emprendidas? ¿Hay experiencias colombianas aprovechables?	84
▷ Los elementos centrales de una política rural para facilitar la convivencia, la equidad y el progreso sostenible que requiere la consolidación de la paz	87

▷ Los diez ejes de una política de desarrollo rural a desarrollarse durante el período del posconflicto	89
- La tierra	91
- Poblamiento y vivienda	92
- Salud y seguridad alimentaria	92
- Educación para la vida buena y el trabajo	93
- Estrategias locales de desarrollo económico	93
- Bienes públicos requeridos a niveles veredal y municipal	94
▷ A manera de conclusión	95
▷ Anexo. Acciones de corto plazo; a manera de ruta crítica	96

Capítulo 5

Reformas al Sistema General de Participaciones y su relación con un eventual escenario de posconflicto

<i>Alberto Maldonado Copello</i>	99
▷ Introducción	101
▷ Marco constitucional y normativo actual	102
▷ Identificación de los nudos críticos al día de hoy en relación con el posconflicto	105
- No hay una distribución de competencias clara y precisa en sectores prioritarios para el posconflicto	106
- Recursos insuficientes	108
- Carencia de enfoque rural	109
- Deficiencias en cuanto a información	109
- Control institucional no enfocado a resultados	110
- Control social sin herramientas	110
- Fortalecimiento institucional sin rumbo claro	110
- Descoordinación extrema en la Nación con relación al territorio	111
▷ Líneas de acción sugeridas y propuestas en los nudos críticos	112

- Precisar en el marco del SGP las competencias críticas para el posconflicto	112
- Recursos con destinación específica para desarrollo rural, atención a las víctimas y participación ciudadana	114
- Enfoque rural	115
- Información	115
- Control institucional enfocado a resultados	116
- Control social	117
- Fortalecimiento institucional para el desarrollo rural, la atención a las víctimas y la participación ciudadana	118
- Coordinación entre niveles de gobierno	118
▷ Conclusiones	120
▷ Referencias	121
▷ Anexos	122
- Anexo 1. Resumen de los acuerdos entre el Gobierno nacional y las FARC-EP	122
- Anexo 2. Competencias de los municipios en propósito general	125
- Anexo 3. Competencias y recursos en la Ley de Víctimas	128

Capítulo 6

De la cultura del reparto a la descentralización de las oportunidades de desarrollo en el posconflicto

<i>Darío I. Restrepo</i>	131
▷ Objetivos de las propuestas	133
▷ Antecedentes que generan tendencias	133
▷ Lo bueno y lo malo del Sistema General de Regalías	134
▷ El fin del conflicto armado y el posconflicto	138
▷ Principios generales	139
▷ Propuestas de política	139
- Fondo Especial para la Equidad y la Inclusión Social en el Posconflicto	139
- El SGR como fuente de recursos para el desarrollo económico	140
- Garantizar realmente la propiedad territorial de los recursos	141
▷ El destino de los recursos	142
▷ Sistema Integral de Financiación Territorial, SIFT	142
▷ Referencias	147

Conclusiones

Contribución a la agenda del posconflicto

<i>Darío I. Restrepo y Viviana Barberena</i>	149
▷ Referencias	156

Presentación

El asunto territorial ha estado ligado tradicionalmente al conflicto armado en Colombia. De hecho, transversal a todos los puntos que actualmente rigen las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC, están variables conectadas con la lógica del uso y ordenamiento del territorio, así como la respuesta a problemáticas como el conflicto rural.

Por eso no sorprende que hoy se esté hablando en espacios políticos y académicos de la llamada “paz territorial”. Y, por ende, la sostenibilidad de las iniciativas que se emprendan para la consolidación de la paz dependerá de incorporar efectivamente una visión territorial en su gestión.

Pero no solo es eso: de persistir las brechas regionales y sociales en Colombia, que han sido el telón de fondo de la confrontación, el país está en el riesgo de recaer en nuevos conflictos que hereden elementos del pasado. Únicamente para citar algunos ejemplos que dan cuenta de estas desigualdades, en 2014 el índice de pobreza multidimensional fue de 18,5 % en las cabeceras municipales, mientras que en el resto del territorio es de 45,9 %; por otra parte, según expertos, más de dos terceras partes de la tierra colombiana están en manos del 10 % de propietarios.

Desde la Fundación Konrad Adenauer, KAS, tenemos la convicción de que para que Colombia avance en su desarrollo integral y para la sostenibilidad del proceso de paz, es primordial promover medidas tendientes a cerrar las brechas regionales. En este sentido, una prioridad es trabajar en un sistema de administración eficiente y funcional a nivel local y departamental, en todas las regiones de Colombia. Es decir, mientras las capacidades de gestión a nivel subnacional sean dispares en todo el territorio, persistirá la inequidad.

En la búsqueda de contribuir al fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, además de generar aportes para la construcción

de la paz en el país, la KAS ha desarrollado, durante más de cuatro décadas, iniciativas encaminadas a lograr dichos objetivos. De manera particular, en los últimos años hemos concentrado esfuerzos en analizar el proceso de descentralización y la gestión del poder en Colombia. Es así como a mediados de 2015 y en cooperación con la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial, RINDE, impulsamos un proyecto para reflexionar acerca de los diseños institucionales que son necesarios para gestionar la paz desde los territorios.

La publicación que aquí se presenta, la tercera de la *Serie Rutas para la paz*, responde a preguntas como cuáles serían los cambios institucionales requeridos dentro del marco actualmente existente, qué se debe reformar y qué nuevos modelos podrían servir para consolidar la paz en los territorios. Es, además, una continuación de un primer ejercicio que se hizo en alianza con la Red RINDE en 2013: *Descentralización en-clave de paz*.

A lo largo de seis capítulos, y a partir de la elaboración de marcos normativos, la identificación de nudos críticos y el desarrollo de recomendaciones, se señalan líneas concretas de acción para abordar, desde la descentralización, las reformas que se requieren para hacer frente a un escenario de posconflicto en Colombia, partiendo de aspectos que se consideran claves para el fortalecimiento de la democracia y la consolidación de una paz estable y duradera en el país.

El primer capítulo del libro plantea que la organización, estructuración y el funcionamiento de los territorios pueden constituir elementos importantes para generar paz o conflicto en las regiones. En el segundo capítulo, se habla de los ajustes que el sistema político-electoral debe hacer para garantizar la representación y participación de nuevas fuerzas políticas. A continuación, se examina qué aspectos de iniciativas implementadas en el pasado podrían servir para el diseño de nuevos

programas de incidencia que contribuyan a afianzar la autonomía de los territorios. En este sentido, el fortalecimiento institucional constituye un elemento clave para lograr este objetivo. El cuarto capítulo parte de un recorrido histórico desde el inicio del conflicto agrario hasta las dinámicas de pobreza y exclusión que de éste han conducido a aumentar la violencia en el país. Allí se establece que debe haber una profunda reestructuración de la institucionalidad en los territorios para conseguir la paz.

Más adelante se analiza el marco constitucional y normativo que actualmente rige al Sistema General de Participaciones. De manera crítica, se señala la ausencia de temas prioritarios para el posconflicto, tales como la distribución de competencias para sectores como el rural, además de temas transversales como la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional, y se proponen alternativas a desarrollar ante estas problemáticas. Por último, se estudia el posconflicto desde el Sistema General de Regalías y los retos que conllevará la implementación de una agenda para el posconflicto.

Es importante resaltar que, más allá de las circunstancias por las cuales atraviesa el país en la actualidad, esta publicación constituye un insumo relevante para aquellos quienes desde una aproximación académica y política buscan profundizar sus conocimientos alrededor de estos temas. Además, es una herramienta en la que tomadores de decisión podrán encontrar una guía para hacer frente a los desafíos que supone el posconflicto. De esta manera, esperamos que los lectores encuentren en la publicación en general y en cada uno de sus capítulos, insumos útiles que inviten al debate y el intercambio de ideas alrededor de estos temas.

Finalmente, agradecemos a la Red RINDE y de manera especial a los editores de esta publicación, Viviana Barberena y Darío I. Restrepo, por los aportes y el esfuerzo depositado en esta iniciativa que constituye un aporte más para enriquecer el debate acerca de la descentralización y la paz en Colombia.

Hubert Gehring

Representante de la KAS en Colombia

Introducción

Presentamos en este libro reflexiones y recomendaciones para acercarse a la paz territorial. Desde el inicio de las negociaciones se ha dicho que la paz se negocia en La Habana pero se desarrolla en los territorios. Buena parte de los acuerdos logrados están ligados con el territorio, alrededor de lo rural, las minas antipersonales y la participación social como forma de repensar el conjunto de las relaciones con el Estado.

Se entiende como un conjunto de propuestas que se concatenan con el libro *Descentralización en clave de paz* que había desarrollado unas primeras recomendaciones, en temas como el marco institucional territorial y la definición de las funciones de cada nivel de gobierno, hasta la mirada territorial desde sectores de alta conflictividad, como la minería y lo rural, atravesados por la necesidad de fortalecer la participación social en sus diferentes formas y ámbitos.

El propósito que anima esta publicación no es la discusión sobre la conveniencia o inconveniencia del proceso de paz, o las críticas al mismo. Nosotros partimos del supuesto de la firma del acuerdo final entre las FARC y el Gobierno, y probablemente más temprano que tarde se firmará también con el ELN.

También se ha dicho que la paz no se logra con la firma de los acuerdos, que es un paso importante pero que se debe caminar en la dirección correcta para que por fin, parodiando a Kant, el filósofo alemán, se pueda alcanzar “la paz perpetua”.

Después de la firma de los acuerdos vendrán muchos asuntos pendientes en muy diversas materias. Por ello, es necesario avocar desde ya la preparación de los años venideros. Hay cálculos muy diversos sobre cuánto tiempo dura el llamado posconflicto, cuánto cuesta, qué es necesario, importante y urgente para enfrentarlo.

En ese marco, este libro propone resolver algunos de esos aspectos *en clave de descentralización*. No agotamos todas las propuestas, sino que nos enfocamos en algunos de los muchos aspectos a trabajar. Los autores hacen un análisis normativo, identifican nudos críticos y presentan propuestas para hacerle frente al qué y al cómo, luego de firmar el acuerdo en materia de programas, actividades y reformas.

No hubo entre los autores una discusión muy grande para decidir si se hablaba del posacuerdo, el posconflicto o incluso la transición. Pero en las discusiones internas fue claro que se trata de hacer recomendaciones con un horizonte de más o menos diez años, que es una etapa en la que deberá invertirse un gran esfuerzo para superar buena parte de las causas estructurales del conflicto armado. Por eso las recomendaciones van en la dirección de reformas pero también programas y fortalecimiento de actores.

Como una característica común puede decirse que para todos los autores es fundamental implantar medidas de fondo que den respuesta a muchos anhelos largamente planteados. Solo es posible ser coherentes con eso de que la paz se vive en los territorios si se desarrolla con creatividad, participación, confianza y profundización de la descentralización, con un empoderamiento territorial. La paz también significa capacidad de responder por su destino, de darse su forma de organización, de tener una visión compartida, pero también recursos para generar un desarrollo equitativo y justo. Todo lo anterior supone también un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, unos canales de participación más abiertos y unos gobiernos que generen confianza.

Todo ello quiere decir que firmar los acuerdos es apenas el primer paso, el de dejar las armas, a su vez el que servirá para dar lugar a una manera democrática de conquistar espacios políticos. Así que se requieren voluntad política para impulsar reformas, recursos cuantiosos así todavía se discuta cuánto cuesta el posconflicto, propuestas innovadoras y ajustes institucionales.

Este libro no pretende ser una lista exhaustiva de temas. Se han escogido algunos aspectos que se consideran estratégicos, bien por englobar políticas de trascendencia que impactan más allá de lo sectorial, bien porque se trata de aspectos fundamentales para el futuro de la democracia. Asumimos una mirada desde la descentralización y la paz territorial, para lo cual se necesita avanzar hacia una mayor autonomía y una mejor gobernanza territorial.

Augusto Trujillo y Guillermo Pérez, en su artículo *El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana*, empiezan por señalar que la organización del territorio y la asignación de competencias entre los distintos niveles territoriales pueden contribuir a la paz o generar conflictos. Analizan a lo largo de la primera parte del texto, los conflictos generados por la indebida organización del territorio, con una tesis provocadora basada en la idea de que buena parte de los conflictos y violencias están unidos a carencias o insuficiencias institucionales en los territorios. Desarrollan también una conceptualización sobre las diferentes miradas frente a las causas de los conflictos y las violencias en Colombia en distintos períodos de nuestra historia, que los llevan a la hipótesis de la multicausalidad. Para ello parten de un análisis histórico y constitucional contundente, y no exento de discusiones, que lleva el texto a sugerir incluso que, con los elementos constitucionales y los desarrollos normativos, el país ha debido avanzar hacia una federalización. Encuentran que buena parte de la ilegalidad es producida por los desajustes en el ejercicio del poder entre la Nación y los territorios.

Consideran que resolver asuntos nodales aplazados en esta materia es pieza clave de un armónico desarrollo territorial, base de los acuerdos de posibles políticas rurales, e incluso de una distribución política de competencias que se perfile más desde lo que requieren los territorios. Su análisis concluye que buena parte de las razones del conflicto están en el inadecuado modelo de ordenamiento territorial, que no resolvió ni siquiera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y que, más bien por el contrario, han profundizado la recentralización. Los autores hacen unas propuestas muy sugerentes para correr riesgos necesarios, con el fin

de destrabar los conflictos surgidos por el mal diseño del ordenamiento en Colombia.

El artículo de Sandra Martínez Rosas y Marcela Restrepo Hung, titulado *Ajustes al sistema político-electoral y a la participación política: propuestas para alcanzar la paz territorial*, realiza un minucioso análisis del tema a propósito del segundo punto de la agenda de La Habana. Si bien es claro que las reformas son necesarias con o sin acuerdo, hay que encaminarlas al logro de mayor inclusión y posibilidades reales de competir y hacer oposición. Las reflexiones iniciales giran alrededor de nuevas opciones políticas, el desarrollo del proceso electoral y el fortalecimiento de mecanismos de participación diferentes al voto. Las autoras hacen un análisis juicioso de las reformas y el entorno normativo, así como sobre la problemática de la representación política y la participación, urgentes cosas con o sin acuerdo. Sin embargo, como indican las autoras, los procesos de paz son una ventana de oportunidad para reformas políticas necesarias y urgentes. El análisis normativo así lo demuestra. En cada negociación aparecen evidentes las fragilidades del sistema político y su imperiosa necesidad de reformarlo. En la coyuntura actual señalan como difícil la baja credibilidad en el sistema, la poca renovación existente, los órganos y tribunales electorales cuestionados, así como la dificultad del uso de los otros mecanismos además signados por la opacidad del sistema.

En este contexto es imperativo asegurar participación en equidad, así como posibilidades y garantías de ser opción de poder y, naturalmente, garantías y protección incluso de la vida a los nuevos grupos. El artículo propone muy diversas fórmulas de cambio, las cuales apuntan en términos generales a tratar diferente lo que es diferente, en especial en lo referente a las nuevas agrupaciones versus las establecidas; a abordar con su propia dinámica los asuntos nacionales, departamentales y municipales, y finalmente a la gradualidad en la aplicación de las reglas.

El siguiente capítulo fue redactado por Viviana Barberena Nisimblat y María Adelaida Barros Jaramillo y se pregunta si ¿Son necesarios

programas de desarrollo y fortalecimiento territorial en clave de paz? Siguiendo la estructura acordada, las autoras hacen una revisión de programas que en el pasado marcaron un hito en términos de estabilidad, logros y efectividad, los que permiten destacar lecciones para el diseño de los programas que serán parte de la estrategia de llegada al territorio. En el artículo es evidente un esfuerzo por mostrar de manera sistemática qué ha funcionado y qué debería retomarse de experiencias pasadas, en especial aquellas que tienen una coincidencia enorme de circunstancias que generan semejanzas con lo que está viviendo el país. Es decir, una negociación de paz con la necesidad de dinamizar el proceso descentralizador y generar más y mejores dinámicas de autonomía. Tener claras las lecciones aprendidas del pasado sería una buena base para no repetir irremediablemente los errores.

Las autoras hacen énfasis, además, en la necesidad de reconocer la importancia de un buen diseño en la estrategia de fortalecimiento institucional. Consideran que lo que se diseñe debe involucrar al Gobierno nacional, no como el dueño del saber frente a lo territorial, sino como parte activa del aprendizaje, que permite que las políticas que se diseñen hagan posible la paz territorial. Esto es una máxima que debe aplicarse de manera sistemática. Por ese riesgo se advierte la necesidad de pensar en programas más adecuados a las distintas realidades y necesidades. El artículo propone una ruta de trabajo y un mínimo de enfoques y hace un llamado especial a incluir el fortalecimiento institucional como una de las claves importantes para el éxito de la estrategia del posconflicto y su arraigo territorial. Es un período que requiere de nuevos aprendizajes, de nuevas miradas y de apoyar el cumplimiento de los acuerdos. Algunos de estos aspectos son novedosos y requieren del mediano y largo plazo para su consolidación. En el libro *Descentralización en clave de paz*, se avanzó en propuestas de cambio institucional, en este se proponen las bases para su fortalecimiento y para que la nueva institucionalidad avance con más firmeza.

El artículo de Juan Manuel Ospina, *Elementos para repensar el desarrollo rural como constructor de convivencia y paz*, también inicia con un análisis

histórico sobre los distintos momentos del conflicto agrario en Colombia y la evolución que ha tenido el manejo del mismo, desde una concepción puramente agrícola hasta una mirada integral del campo, y todos los problemas de pobreza y exclusión que han generado buena parte de las violencias en Colombia. El recorrido histórico se remonta a programas emblemáticos como el PNR y el Fondo DRI, así como lo que se ha hecho a través de la Federación Nacional de Cafeteros y los fondos ganaderos. La fortaleza radica no solo en el análisis de la cuestión rural, sino en la mirada de la institucionalidad que ha sido la responsable de la ejecución de políticas y cómo deberían estructurarse, si se parte del supuesto de que la paz se vive y se consolida en los territorios. Señala, de manera clara, cómo esta evolución de la problemática ha derivado en demandas concretas en La Habana, no solo desde una perspectiva de la producción, sino del reconocimiento de los derechos y el mejoramiento de la calidad de vida y el fortalecimiento de las identidades, lo cual, como lo expresa el autor, es una valoración del ser sobre el tener. Señala, además, la importancia de revisar asuntos nodales que generan un gran efecto para las comunidades rurales, la minería y la globalización.

La detallada revisión jurídica permite concluir que el tema rural ha sido una preocupación constante en términos de política. Se debe tener una visión de largo plazo que vaya más allá de los recursos y los programas de coyuntura, por supuesto necesarios pero insuficientes, porque no reconocen la heterogeneidad del mundo rural y parten de un modelo de desarrollo que cada vez privilegia más al campo que a la ciudad. En cuanto a la institucionalidad, se propone reestructurar el sector más allá de las entidades nacionales, con el fin de que la descentralización contribuya al logro de la paz. Finalmente, el autor propone 10 ejes de política que deben desarrollarse y que se explican muy bien en las recomendaciones.

Sobre todo lo anterior subyace una preocupación fundamental sobre ‘*el dónde y el cómo*’ se financiará el posconflicto. Los análisis no son muy optimistas, dado que no aparecen fuentes nuevas y, por el contrario, pareciera que solo se tienen como ciertas las fuentes actualmente

existentes. Tratándose de las entidades territoriales, se está hablando básicamente del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías. Dos autores se refieren a las finanzas con propuestas concretas, desde miradas distintas. La coincidencia fundamental radica en señalar que deben crearse fondos especiales para atender las zonas más afectadas por el conflicto, aunque los autores difieren en cómo hacerlo.

Alberto Maldonado, en su artículo *Reformas al Sistema General de Participaciones y su relación con un eventual escenario de posconflicto*, hace un recorrido minucioso por el sistema general de participaciones, en especial dada la circunstancia de que en 2016 vence el período de transición, que estableció la reforma, por lo que es el momento de tomar decisiones normativas. El autor empieza por hacer un recorrido por el marco constitucional y normativo actual que lo rige y que está desarrollado mediante leyes orgánicas, como la 715 de 2001 y la 1176 de 2007. Desde el inicio señala que, tratándose de la ley de competencias más completa que existe entre niveles de gobierno, solo garantiza la financiación de la salud y la educación y, en menor medida, del agua potable y el saneamiento básico. Los demás sectores quedan relativamente con fuentes indefinidas en la distribución, salvo algunas competencias locales, bajo el epíteto de ser de “propósito general”. Después el autor pasa a la identificación de los nudos críticos, señalando como positivo en el diseño del Sistema General de Participaciones, la garantía de un monto importante para financiar el mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre.

Como primer punto describe que no existe una distribución de competencias para sectores prioritarios del posconflicto, como la atención de la población desplazada y las víctimas del conflicto, además se encuentran ausentes temas que son parte de los acuerdos como el desarrollo rural, la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional. Por otra parte, los recursos son insuficientes, es preocupante la persistente desfinanciación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, con el fin de fortalecer la capacidad fiscal de la Nación. El panorama se hace más complejo desde la perspectiva del autor, en la

medida en que se encuentra una descoordinación extrema en la Nación con relación al territorio.

El autor hace propuestas para cada uno de los nudos críticos establecidos, que van desde reformas normativas hasta el diseño y la puesta en marcha de mecanismos y sistemas de información y gestión adecuados, así como una revisión profunda de la distribución de competencias y recursos para cada nivel de gobierno, con un énfasis sobre los sectores más sensibles en el posconflicto.

El último capítulo, *De la cultura del reparto a la descentralización de las oportunidades de desarrollo en el posconflicto*, escrito por Darío I. Restrepo Botero, se da una mirada al posconflicto desde los recursos generados por el Sistema General de Regalías. El autor analiza los antecedentes de la creación y utilización de las regalías, en sus diversas etapas. En este recorrido señala como un aspecto importante el hecho de haber transitado de una alta concentración de las regalías en unos cuantos departamentos y municipios, a un sistema más equitativo en la distribución regional, con lo cual se aprovechó mejor el *boom* de los precios y el auge de la producción y exportación de recursos naturales no renovables, especialmente el carbón y el petróleo que duplicaron sus precios en una década.

De manera clara se muestra cómo el nuevo sistema le apostó a la lucha contra la pobreza con la creación del Fondo de Compensación Territorial, a provisionar el ahorro pensional de las entidades territoriales y a invertir en ciencia, tecnología e innovación como una gran apuesta de desarrollo de país. Sin embargo, el sistema crea una estructura muy compleja y con altas dosis de centralismo, lo cual genera dificultades y retrasos en el diseño y la ejecución de proyectos e incluso en la priorización del gasto. El diagnóstico sobre las dificultades y críticas al sistema aparece bien reseñado en el artículo, donde además se alerta sobre riesgos de concepción como la infinidad de proyectos que generan un comportamiento institucional orientado a la ‘proyectitis’ de proyectos pequeños o grandes, que no construyen una visión de largo plazo del desarrollo.

Restrepo hace un análisis desde varios ángulos sobre las causas del conflicto y, por lo tanto, sobre grandes retos de una agenda del posconflicto, a partir de lo cual se pregunta por el aporte del Sistema General de Regalías a resolver las necesidades encontradas. De manera especial enfatiza que el SGR no puede resolver todos los problemas, ni puede atender todos los asuntos prioritarios. Por el contrario, el autor propone concentrar el sistema en cuatro prioridades: el fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos locales, el apoyo a procesos democráticos y participativos, el sostén a proyectos de desarrollo económico y, en particular, en la atención a territorios y grupos poblacionales más vulnerables y precarios. Al final, el artículo cierra con la propuesta de creación de un Sistema Integral de Financiación Territorial – SIFT–, la cual será seguramente una iniciativa polémica.

Así es como el lector tiene en este libro reflexiones importantes que van desde la manera como se debe ordenar el territorio, las urgentes reformas al sistema político base de los acuerdos, el diseño de programas que fortalezcan y empoderen los gobiernos territoriales y a la sociedad civil para hacer frente a los desafíos por venir, recomendaciones precisas sobre el desarrollo rural, espina dorsal de los acuerdos, hasta los ajustes necesarios a las fuentes de recursos más importantes de la financiación del desarrollo territorial.

**Viviana Barberena Nisimblat y
Darío Indalecio Restrepo**

Capítulo 1

El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana

Augusto Trujillo Muñoz y Guillermo Pérez Flórez¹

¹ Augusto Trujillo Muñoz: consultor en derecho territorial y profesor universitario. Presidente del Colegio de Abogados de la Universidad Nacional y vicepresidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Fue conjuer de la Corte Constitucional y senador de la República. Mantiene una columna en el diario *El Espectador* de Bogotá. Correo electrónico: augustotrujilloat@gmail.com.
Guillermo Pérez Flórez: abogado, comunicador social y periodista. Consultor, experto en temas de seguridad y riesgo sociopolítico. Escribe en las revistas españolas *Política Exterior* y *Esglobal*. Dirige el Grupo CIVIS Consultores Asociados, con sedes en Madrid y en Bogotá. Correo electrónico: gperezf@grupocivis.org.

Introducción

La organización del territorio, la asignación de competencias y su distribución entre la Nación y las entidades territoriales, son elementos estructurales que contribuyen a crear condiciones para la convivencia pacífica o a generar diversas clases de conflictos. Desde esa perspectiva, los grupos insurgentes armados y la delincuencia común organizada, con capacidad de perturbar el orden público y deteriorar la organización social, encuentran en la arquitectura institucional del país, factores que estimulan su permanencia y/o reproducción.

El presente trabajo desarrolla un análisis general sobre los conflictos generados en torno a la organización del territorio para concretarse en el que actualmente ocupa, de manera prioritaria, la atención nacional. La hipótesis central muestra que en el origen de los conflictos y las violencias actuales del país está la carencia de una institucionalidad territorial con capacidad suficiente para corregir desequilibrios, garantizar el orden, impartir justicia y crear condiciones aptas para el progreso social. Por lo tanto, unas políticas adecuadas de ordenamiento territorial encierran buena parte de las respuestas que los colombianos necesitan para pesar en lo que vendrá a partir del ‘día después’ de la firma de los acuerdos de La Habana y aclimatar un proceso hacia la convivencia nacional.

Breve conceptualización del conflicto armado y otras violencias en la perspectiva de las políticas territoriales

Los diferentes tipos de violencia que ha padecido Colombia durante los últimos setenta años tienen múltiples causas, pero un solo denominador común: déficit de instituciones. No se trata de que sean pocas –incluso a veces parecería que son muchas–, sino de su incapacidad para responder en forma eficiente a las necesidades de población.

A lo largo del tiempo se han formulado distintas hipótesis para explicar las causas del conflicto colombiano. Las más extendidas insisten en

la autodefensa campesina, que debió responder a distintas formas de agresión oficial suscitadas durante las dictaduras de la mitad del siglo XX. También se habla del despojo de comunidades rurales e indígenas y de la lucha por la tierra, de la pobreza y el abandono del Estado. Igualmente se mencionan la Guerra Fría entre este y oeste y los fenómenos criminales de orden internacional, como el narcotráfico.

La conceptualización basada en la pobreza y el abandono estatal, como razones fundamentales del conflicto, influyeron en las decisiones políticas adoptadas durante los gobiernos de Belisario Betancur y de Virgilio Barco, entre 1982 y 1990. De allí la respuesta dada a través del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), una estrategia basada en llevar el Estado a las distintas regiones y abrirlo a formas de participación comunitaria.

A comienzos del siglo, el gobierno de Álvaro Uribe planteó la inexistencia del conflicto armado y, en su lugar, habló de una “amenaza terrorista” de grupos ilegales armados, siguiendo la estela del presidente estadounidense George W. Bush. Esta postura derivó en un esfuerzo por saturar de fuerza pública el territorio, en el marco de la política denominada “de Seguridad Democrática”, en una línea similar a la que inspiró, en 1990, la llamada “Operación Casa Verde” y, en 1964, la “Operación Marquetalia”².

No hay consenso, entonces, en el diagnóstico sobre las causas de la violencia en general y del conflicto armado en particular. Y no lo hay porque son producto de múltiples causas que se retroalimentan en forma recíproca. Una revisión de las diferentes estrategias de los gobiernos entre 1962 y 2014 muestra que no habido consenso sobre el origen y las causas del conflicto interno.

² En 1963, el senador Álvaro Gómez Hurtado denunció la existencia de “repúblicas independientes” en el sur del Tolima, en Sumapaz y en la región del Ariari, las cuales no sólo estaban por fuera del control del Estado sino que, supuestamente, amenazaban su unidad política. En 1964, el presidente Guillermo León Valencia ordenó la “Operación Marquetalia”, a fin de ejercer control en esa región, situada al sur del Tolima, y de capturar al jefe del grupo armado que se había afincado allí, conocido como ‘Tirofijo’. La operación no tuvo el éxito esperado. En 1990, tras el ataque de un grupo de milicianos contra el Ministro de Defensa, el presidente César Gaviria ordenó la “Operación Casa Verde” contra la sede de las FARC, situada en el Meta, pero tampoco logró los objetivos propuestos.

La violencia protagonizada por liberales y conservadores entre 1947 y 1960, por ejemplo, tuvo un fondo político-partidista indiscutible. En un momento dado cobró su propia dinámica y se expresó en una espiral –ascendente y degradante– que los dirigentes de los partidos políticos no pidieron detener. Pese a su transformación en un fenómeno criminal, su naturaleza política era evidente.

En ese conflicto –como en el actual, que hunde sus raíces en él– existe un factor estructural que lo estimuló y facilitó, hasta casi volverlo parte de la vida cotidiana de los colombianos: el déficit de institucionalidad, o la ausencia de la misma, en vastos sectores del territorio nacional. En otras palabras, el ordenamiento territorial, o mejor, la ausencia de organización institucional en el territorio de medio país –así como su presencia deficitaria en buena parte del otro medio– se convirtió en fenómeno estimulante para el surgimiento de grupos de autodefensa campesina y de para-estados en tierras de nadie casi desde siempre³.

Históricamente Colombia ha conocido formas organizacionales ajenas a las establecidas en el modelo oficial y, por lo mismo, ha visto la coexistencia de dos tipos de poder: uno formal y otros de facto. El territorio nacional ha permanecido inarticulado, compartido por el Estado y otros poderes fácticos con influencia social, capacidad militar, y condiciones para desafiar y sustituir al Estado. Así, en el mediano plazo, el poder central termina siendo percibido como algo lejano y, por completo, ajeno a las preocupaciones fundamentales de la vida comarcana.

Pero además, esa falta de articulación, en un proyecto político y económico de alcance integrador, ha ralentizado el proceso de construcción nacional y la idea misma de nación, que es la categoría sociopolítica sobre la cual se edifica la arquitectura constitucional. De paso ha creado grandes desequilibrios territoriales en materia de infraestructura, progreso económico y desarrollo humano.

³ Desde la Colonia, el país ha tenido espacios territoriales en donde no impera el derecho oficial. Un buen ejemplo de esos enclaves son los palenques o asentamientos de negros cimarrones levantados en sitios donde podían preservar su cultura, pues allí no llegaba el poder de las autoridades españolas.

Múltiples causas, que se alimentan recíprocamente, han ocasionado la violencia y el conflicto armado en Colombia. De ahí que no existe consenso en torno al origen de ambos fenómenos, pese a hipótesis y análisis planteados en diversas oportunidades y a haber sido tenidos en cuenta por los diferentes gobiernos.

“A los colombianos nos ha quedado grande la ocupación física y mental del territorio. Es posible que la geografía haya conspirado para que esto sea así. El centenar de tribus amerindias que poblaban los territorios que hoy son Colombia antes de la llegada de los españoles, vivían casi aisladas unas de otras. Dichas tribus representaban varios pueblos y culturas y jamás constituyeron un pueblo o una dinastía unificada, como los aztecas en Mesoamérica o los incas en sur del continente.

“La Colombia actual es una suma de territorios y pueblos que muy difícilmente ha constituido una unidad fáctica. Cuesta aceptarlo, pero los colombianos hemos carecido de una perspectiva colectiva y de una adscripción a la tierra, de un sentido de pertenencia fuerte, que son elementos básicos para conformar un pueblo, como unidad política y social” (Pérez Flórez, abril de 2012).

Así vistas las cosas, el territorio nacional terminó convertido en una sumatoria de regiones, primero autónomas y luego dependientes, pero en todo caso con articulación precaria y con bajo nivel de concurrencia, de complementariedad y de colaboración de las distintas unidades territoriales entre sí⁴. En suma: el ordenamiento territorial adoptado –es

⁴ Desde el 20 de julio de 1810 los cabildos adoptaron la idea de la autonomía provincial, cuyos desarrollos supusieron la aprobación de constituciones en las distintas provincias del virreinato, con el objetivo de conformar las Provincias Unidas de la Nueva Granada. En otras palabras, Colombia nació en medio del derecho, pero también de las autonomías provinciales. La Constitución de 1821 abolió la idea de autonomía provincial y creó la figura de los departamentos, para consolidar un régimen centralista.

decir, el modelo de Estado en materia de organización del territorio— no ha podido generar un desarrollo institucional adecuado y esto ha sido matriz de los conflictos.

El marco normativo

En los términos del artículo 1° de la Constitución Política:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

El modelo responde a criterios de centralización política y descentralización administrativa con el ingrediente añadido de la descentralización política, que hizo posible la elección popular de alcaldes en el Acto Legislativo 1 de 1986. Pero con un elemento nuevo, inexistente en el régimen constitucional anterior: la autonomía de las entidades territoriales.

No se trata, por supuesto, de soberanía como en las federaciones, pero es una autonomía de connotaciones políticas. El Constituyente de 1991 tuvo en su mano la Carta Política española de 1978 y, probablemente, de allí tomó la idea autonómica. No avanzó en fórmulas concretas para armonizar el concepto de unidad política con el de autonomía territorial, aunque consagró los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en el artículo 288, para efectos del manejo de las competencias entre los distintos niveles territoriales. En todo caso, estableció una relación equilibrada entre los dos conceptos, es decir, ajena a cualquier principio jerárquico.

El evidente propósito del Constituyente era fortalecer las entidades territoriales y avanzar hacia un modelo de autonomías; en otras palabras,

hacia un modelo unitario claramente atípico. Además del artículo 1°, el espíritu autonómico se hace evidente también en el Título XI de la Carta y en unas pocas normas legales expedidas en los dos o tres años siguientes. La elección popular de alcaldes y gobernadores, el voto programático, los mecanismos de participación en general y las consultas populares de orden territorial, consagradas en el artículo 105, se relacionaban directamente con la necesidad de revitalizar la vida comarcana, según sus particularidades. A poco andar, el proceso autonómico se neutralizó.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) hubiera podido impulsarlo e ir más allá de la regulación competencial. En efecto, el ordenamiento territorial es un instrumento planificador y de gestión pero también, y sobre todo, un proceso de construcción colectiva de país que se va dando de manera progresiva, gradual y flexible⁵. Sin embargo, fue imposible aprobarla durante dos décadas, por el escepticismo, los temores y la incertidumbre que significaban asomarse a un “nuevo país”. Al parecer el fantasma del federalismo decimonónico seguía asustando a algunos, más de cien años después.

Claramente la Constituyente de 1991 se propuso fortalecer las entidades territoriales y plantear en la Carta Magna un modelo de autonomías, el cual tiene connotaciones políticas y revitalizaría las regiones. Ello exigía reglamentar el ordenamiento territorial como un instrumento planificador y de gestión pero también, y sobre todo, un proceso de construcción colectiva de país que se va dando de manera progresiva, gradual y flexible.

⁵ Esta definición de ordenamiento territorial está contenida, textualmente, en el artículo 2° de la LOOT. Empero, es una especie de dicho al pasar, pues ningún otro artículo recoge esa preocupación, la Ley se abstiene de desarrollar la autonomía, guarda silencio sobre el tema regional y se enreda en regulaciones menores. La LOOT fue aprobada 20 años después, cuando los poderes centrales habían logrado reacclimatar la vieja cultura centralista, a base de decisiones administrativas, legales y jurisprudencias de carácter restringente.

Esos miedos fueron el mejor aliado del *status quo*. El espíritu del régimen constitucional anterior se proyectó sobre el nuevo. Aquel respondía a un concepto de estado-nación en clave de homogeneidad. Para decirlo en los términos de 1886: una sola ley, una sola lengua, una sola religión. Pero el país, evidentemente, no es homogéneo. Está lejos de serlo. Por eso creció en medio de una disonancia entre el modelo territorial y su realidad sociológica, cultural y geográfica. Se ha buscado diseñar un país que se parezca a las normas y no al contrario. Si Colombia se estudia a partir de su normatividad centenaria, resulta muy diferente a la Colombia real, compleja y contradictoria, que se desenvuelve en medio de la vida cotidiana de los ciudadanos.

Aquella visión homogénea ha hecho que la división territorial responda más a las necesidades del centro político que a los criterios de gobernanza regional. Y se volvió una cultura dirigente que, desde la cúpula, se irradia sobre el país. Desde 1886 se satanizó el federalismo hasta el punto de asociarlo a la idea de autonomía política que fue tradición ilustre del país, inclusive desde la Colonia. Pero el espíritu del nuevo régimen colapsó antes de acabar de nacer. Hoy las autoridades centrales, por sí y ante sí, deciden petrifican las instituciones, de modo que la gente tiene que adecuarse a ellas en lugar de propiciar su actualización constante, en los términos demandados por las necesidades sociales⁶.

Los nudos críticos

La ausencia de reconocimiento sobre la diversidad nacional y la falta de adecuación de las instituciones a la idea de unidad en la diferencia, constituye el principal nudo crítico de la situación jurídico-constitucional

⁶ Eso ocurrió con el artículo 218 de la Constitución de 1886, que durante décadas impidió reformar la Carta Política. Cualquier intento de reforma encontraba múltiples dificultades en el Congreso y, si podía superarlas, naufragaba en la Corte Suprema de Justicia. Hoy ocurre algo similar. Un buen ejemplo es la célebre teoría de la sustitución constitucional, aprobada por la Corte Constitucional en la sentencia C-551 de 2003. Semejante teoría muestra cómo la flexibilidad de la Constitución, adoptada por el Constituyente de 1991 con el sano criterio de superar la trampa del mencionado artículo 218, desaparece por cuenta de un poder constituido que decide revocar la voluntad del poder constituyente.

y político-social del país, en las últimas dos décadas. Es tan agudo el problema que, a pesar de los cambios normativos de 1991, se sigue produciendo derecho en términos fieles al viejo lema de “centralización política y descentralización administrativa”. Tanto la ley como la jurisprudencia continúan privilegiando la idea de unidad sobre la de autonomía, como si nada hubiera ocurrido en 1991.

Durante el gobierno del presidente Belisario Betancur se expidieron leyes y decretos cuyo objetivo era trasladarle competencias y funciones a los municipios, con el objeto de profundizar el proceso de descentralización⁷. Infortunadamente, como ya se ha dicho, después de 1991 se expidieron reformas constitucionales, normas legales y fallos jurisprudenciales orientados a restringir la autonomía territorial y a ejercer mayores controles sobre el gasto local/regional.

La Constitución ha sido modificada a contrapelo de su espíritu y sustituida, en varias ocasiones, con aceptación y conformidad plenas de la Corte Constitucional. Las reformas a los sistemas de participaciones y de regalías, por ejemplo, que modificaron los artículos 356, 357 y 360, modificaron esencialmente la esencia misma de la voluntad constituyente y disminuyeron los recursos territoriales. También la del artículo 334, contenida en el Acto Legislativo 3 de 2011, que establece intervenciones en los usos del suelo, en los servicios públicos, en la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, sustituye la Carta a juicio de no pocos especialistas (Barbosa Delgado, agosto de 2014).

Aunque la Constitución planteó un modelo autonómico para las regiones, tanto la ley como la jurisprudencia continúan privilegiando la idea de unidad de país sobre la de autonomía territorial, restringiéndola y controlando sus gastos, como si nada hubiera ocurrido en 1991.

⁷ Ver leyes 14 de 1983, 11 y 12 de 1986, y decretos 1222 y 1333 del mismo año.

En la misma línea, funcional a la mentalidad centralista, la LOOT (Ley 1454 de 2011) se abstuvo de avocar los temas que de acuerdo con la Constitución le corresponden. En cambio, desarrolló otros que ni siquiera son materia de legislación orgánica. La Corte Constitucional, no obstante, se declaró inhibida para conocer de una demanda instaurada en su contra. Desde su propio nacimiento, la Corte definió una línea jurisprudencial que, como acabamos de afirmarlo, privilegia la unidad política sobre la autonomía territorial, pese a que la Constitución consagra otra cosa: el equilibrio de los dos principios.

En efecto, la Sentencia C-478 de 1992 inauguró la línea jurisprudencial en esta materia, con el examen del artículo 94 de la Ley 38 de 1989. En dicha providencia la Corte argumentó que la tensión entre unidad política y autonomía territorial se resolvía a favor de la primera, pues “entre el interés de un ente territorial y el interés general de toda la nación, mediará el principio de jerarquía”. La Corte refuerza “todo aquello que significa homogeneidad” e insiste, curiosamente, en que esa es la vía que logra la unidad nacional.

Si bien acepta que ya no se concibe a la unidad en lo nacional como lo único que tiene relevancia, “se debe reconocer a lo unitario-homogéneo el valor aglutinante que lo distingue de la posición de los demás estratos”. Semejantes criterios desatienden, claramente, los mandatos de la Carta Política y marcan “el camino de la interpretación centralista del principio de autonomía” (Estupiñán Achury, 2012, p. 153). Es como si no se hubiera constitucionalizado el nuevo principio y se mantuviera vigente el régimen anterior.

“La autonomía territorial es pues una novedad de la Carta Política de 1991, lo que implica que los lineamientos de la República unitaria que hasta entonces caracterizaban el Estado ya no pueden seguir siendo los mismos y las relaciones entre el centro y la periferia se deben mirar con otros ojos. En virtud de este nuevo principio no es posible seguir concibiendo al Estado colombiano como un Estado que se rige por un principio jerárquico; todo lo contrario, a partir de este momento el principio de competencia debe comenzar a tener un papel fundamental” (Robledo Silva, 2010, p. 48).

Otro nudo crítico surge del hecho de que la nueva Carta hace de la democracia participativa uno de sus fundamentos axiológicos e instituye mecanismos de participación, pero las comunidades locales carecen de herramientas eficaces para controlar a sus autoridades en el ámbito territorial. Incluso los mecanismos de participación terminaron siendo más retórica que realidad, como lo muestra el poco uso que se hace de ellos y la forma en que el poder central ha respondido, en los últimos años, al resultado de las consultas populares municipales sobre los problemas minero-energéticos.

Las leyes estatutarias que desarrollan el tema de los mecanismos de participación (leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015) se quedaron cortas frente a las expectativas y potencialidades implícitas en la democracia participativa. En la práctica, la participación es nugatoria. El espíritu del modelo democrático participativo es prisionero del marco legal que lo regula. Ello demanda reformar la normatividad sobre participación ciudadana y darle contenido material a las leyes que la regulan, especialmente en figuras de importancia local/regional, como el cabildo abierto y la revocatoria del mandato. En la parte final concretaremos mejor la propuesta.

Otro nudo crítico es la insuficiente capacidad de las autoridades departamentales y locales para garantizar la gobernanza territorial y asegurar el cumplimiento de sus decisiones. Los gobernadores y los alcaldes son referentes de poder pero no lo tienen, en forma suficiente, para proteger su propio interés territorial de las eventuales –y a veces frecuentes– extralimitaciones de los gobiernos nacionales. De hecho, cuando ejercen competencias que, en virtud de normas vigentes asumen como suyas, el poder central dicta normas nuevas para neutralizarlos.

Este nudo crítico del modelo se expresa en las tensiones que se generan entre el centro y la periferia, contrariando todo espíritu de concurrencia. Un ejemplo ilustrativo es el Acto Legislativo 5 de 2011, que modificó la participación y administración de las regalías provenientes de recursos naturales no renovables. Esa reforma produjo desencuentros

políticos entre el poder central y el poder local/regional e incrementó la conflictividad social.

Algunas de esas tensiones se manifestaron a través de vías de hecho, pero otras se expresaron a través del derecho. En buena hora la Constitución había consagrado las consultas populares: algunos alcaldes –el de Piedras, en el departamento del Tolima, y el de Tauramena, en Casanare– decidieron convocar a sus ciudadanos para que expresaran su voluntad con respecto a la explotación minero-energética, en proyecto o en desarrollo, dentro de su territorio⁸.

Frente al incremento de la conflictividad social y para responder a quienes apelaron a vías de hecho, las autoridades centrales respondieron modificando la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011) y enviando la fuerza pública para reprimir la revuelta y restablecer el orden. En el segundo caso, en el cual las comunidades hicieron uso de la figura jurídica de la consulta popular, el poder central decidió dictar medidas de tipo legal y administrativo para evitar que las autoridades locales convocaran a la población.

Tales medidas insistían en la falta de competencia de las autoridades locales para expresarse en esas materias. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 37 del Código de Minas (Ley

⁸ En julio de 2012 se presentó un hecho político local que marcó un punto de inflexión en la forma de expresarse la conflictividad social en el sector minero-energético a escala nacional. En Piedras se llevó a cabo una consulta popular de orden municipal en la que de manera casi unánime (99,2 por ciento de los votos) los ciudadanos votaron en contra de actividades mineras relacionadas con la explotación de oro. “Piedras vale más que todo el oro del mundo” fue la consigna de los promotores de la consulta. Tras conocerse sus resultados, el debate se centró no en las razones esgrimidas por la población para asumir tal posición sino en la pertinencia legal de la misma, pese a que la convocatoria había sido avalada por el Tribunal Administrativo del Tolima. Ocho meses más tarde (el 15 de diciembre) se llevó a cabo otra consulta, esta vez en Tauramena (Casanare), relacionada con la actividad petrolera; las respuestas gremial y oficial fueron similares a la que se produjo con Piedras: el subsuelo es de la Nación y los municipios no pueden regular la actividad minera o petrolera. También en El Jardín (Antioquia) se generó un movimiento similar contra la explotación de oro. Posteriormente se intentaron consultas populares en Monterrey y Maní (Casanare). Ello marcó una nueva tendencia: la utilización de mecanismos constitucionales y legales para oponerse a los proyectos minero-energéticos, sin apelar a las vías de hecho. Entre 2012 y 2014, se registraron cerca de 500 conflictos sociales en las zonas minero-energéticas.

685 de 2001). Si bien quiso buscar equilibrios entre unidad y autonomía, le dio al artículo 332 un alcance que no tiene: de su texto no se desprende necesariamente la posición privilegiada de la Nación sobre el municipio, que la Corte encuentra (Sentencia C-123 de 2014). En el caso que venimos comentando, el gran argumento de las autoridades centrales se desprende de una afirmación categórica, pero discutible: el subsuelo es de la Nación. Más adelante volveremos sobre este tema.

La Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, pone de presente la existencia de otro nudo crítico, relacionado con la dicotomía entre los problemas locales y las herramientas disponibles para resolverlos por parte de sus autoridades. El problema es, incluso, nacional, pero la asimetría entre las demandas sociales y la oferta institucional es más aguda en el plano local.

Los alcaldes soportan exigencias ciudadanas que no pueden satisfacer y, en no pocas ocasiones, se convierten en meros espectadores de la inconformidad. La situación se agudizó desde el año 2001, no solo porque la reforma recortó el monto total o valor global de las, entonces, llamadas transferencias, sino porque eliminó el derecho de los entes territoriales “a participar en los ingresos corrientes de la nación mediante fórmulas –verdaderas reglas de juego– que obligan al Gobierno y al Congreso por encima de cualquier consideración de tipo político o coyuntural” (Castro, 2001, p. 51). Nos referimos a la reforma que creó el Sistema General de Participaciones (SGP), expedida durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana, que fue una auténtica contrarreforma centralista. La Ley 715 de 2001, que desarrolló el nuevo sistema, apenas menciona a los alcaldes y gobernadores. Cuando lo hace no es para asignar competencias o recursos, sino para imponerles deberes frente a la administración central (arts. 5, 32 y 108).

Líneas de acción hacia un nuevo diseño de organización territorial

Como habrá de reiterarse más adelante, un ordenamiento del territorio en clave de paz exige un diseño institucional diverso y plural. Demanda

una garantía de que el centro de gravedad político sea legítimo, que actúe en forma democrática y recoja las aspiraciones del contexto territorial. Esto es imposible si las autoridades territoriales no son tenidas en cuenta por el gobierno central, que suele desoír las escudándose en las limitadas competencias que la ley les asigna.

Casi todas las discusiones de trascendencia nacional que tienen que ver con los intereses de las entidades territoriales se dan en ausencia de representatividad de estas, tanto en la discusión respectiva como en la toma de las decisiones. Por ejemplo: la celebración de los tratados de libre comercio o la adjudicación de áreas de exploración y explotación al sector extractivo. En ambos casos se desconoce, por completo, el interés territorial, la voluntad de sus habitantes. El poder central podría, eventualmente, interpretar a sus regiones sin suplantar su voluntad. Pero el sistema unitario está hecho para decidir desde el centro porque, en su concepción, este es más importante que la periferia.

Tal situación genera conflictos, incluso en el Estado unitario, pero cuando éste es descentralizado y, sobre todo, con autonomía de sus entidades territoriales, el resultado enfrenta al poder central con las comunidades, de las cuales se predica, como en el derecho colombiano, capacidad autonómica y de participación. Así se vio en el paro agrario de agosto de 2013. Las autoridades nacionales pretendieron deslegitimar las movilizaciones, haciendo evidente el divorcio de la Nación con los municipios y poniendo de presente que la voluntad expresada por la autoridad central no interpreta la voluntad, ni las aspiraciones territoriales.

El Estado escucha a las comunidades casi por vía de excepción: cuando se lo ordenan las instancias judiciales o los convenios internacionales. La consulta previa, ordenada por el Convenio 169 de la OIT, es el mejor ejemplo de esto último. En general, hay una especie de autismo institucional en el centro y una tendencia a recurrir a la fuerza pública para solucionar los conflictos. Con ese manejo se acrecienta en las regiones la idea de que el Estado no las interpreta y sus instituciones armadas son una fuerza de ocupación. Una primera línea de acción supone la

necesidad de crear y/o fortalecer los escenarios de concertación entre las autoridades centrales y las territoriales.

En Colombia, la Cámara de Representantes es una de las pocas instancias de concertación entre la Nación y sus regiones. Sin embargo, devino en instancia formal en virtud del fenómeno de la cooptación política que de ella hace el Ejecutivo. En consecuencia, la voluntad y el sentimiento de la provincia terminan suplantándose y la Cámara desnaturaliza su vocería de los intereses regionales. El resultado vuelve a ser la utilización de vías de hecho con efectos impredecibles, o la reclusión de las comunidades en la marginalidad política.

La multiplicidad de paros cívicos registrada en la década de los setenta, sumada al deterioro del orden público por el conflicto armado, fue el detonante para abrir la puerta hacia un proceso de descentralización. Si el país tenía que manejarse a ritmo de paros cívicos locales, era conveniente trasladar a esos niveles capacidad para resolverlos. El gobierno del presidente Alfonso López Michelsen, en 1975, quiso reformar el régimen político departamental y municipal a través una figura que se conoció como la “Pequeña Constituyente”. El Congreso –con representación territorial– aprobó su convocatoria, pero la Corte Suprema de Justicia –sin ninguna sensibilidad territorial– la declaró inexecutable. De allí surge otra línea de acción hacia el futuro, relacionada con la territorialidad de la administración de justicia.

Hay otra más que resulta prioritario asumir en el presente: según el artículo 332 de la Constitución, “el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”. Y el 334, modificado por el Acto Legislativo 3 de 2011, establece que:

“[E]l Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo [...] para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de la vida de los habitantes, la distribución equitativa de

las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”.

En principio no parecería existir problema alguno para la interpretación de esos textos. Sin embargo, Estado no es sinónimo de Nación. También son Estado los departamentos y los municipios. El municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, al tenor del artículo 311 de la Constitución, y le corresponde promover la participación comunitaria y ordenar el desarrollo de su territorio. Incluso la participación en las rentas nacionales no está consagrada en el artículo 287 como una concesión graciosa del Estado central, sino como un derecho de las entidades territoriales.

Por lo tanto, una interpretación holística de la Constitución supera la dicotomía entre usos del suelo y propiedad del subsuelo: en aquellos y en ésta el municipio tiene derechos como ente territorial y como entidad fundamental del Estado. En unos desarrollos legales que interpreten bien los intereses de dicha entidad fundamental y en unas decisiones jurisprudenciales que busquen equilibrio entre unidad política y autonomía territorial, en vez de establecer –en favor de la primera– una jerarquía que no establece la Carta, descansa el secreto de una relación institucional armónica entre Nación y entidades territoriales, presidida por los principios de coordinación y concurrencia.

El ordenamiento del territorio y los usos del suelo se fundamentan en la función social de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución de las cargas y de los beneficios. Sobre tales principios constitucionales descansa la Ley 388 de 1997, que en su artículo 1, numerales 2 y 3, afirma que su objeto es establecer:

“[L]os mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial

y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; y garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres”.

Esta línea de acción es prioritaria en desarrollo de una política de ordenamiento territorial concebida en función del manejo del posconflicto.

El ordenamiento territorial en clave de paz

En la concepción tradicional del centralismo, los conflictos entre Nación y entes territoriales se resuelven a favor de la primera. Esa postura, sin embargo, no siempre soluciona los problemas. A menudo crea problemas nuevos o agudiza los existentes –particularmente en el ámbito local– pues el interés de la Nación, entendida esta como eje de un poder central que tiene su propia dinámica, suele ser distinto al interés de la gente que, en la unidad o en la diferencia, se reconoce en su propio gobierno de proximidad.

En un modelo de Estado como el definido por el artículo 1° de la Constitución colombiana, la natural tensión entre unidad política y autonomía territorial sólo puede resolverse adecuadamente por la vía de una relación equilibrada y horizontal entre los dos principios. Eso es, justamente, lo que establece la Constitución. Su artículo 311 señala al municipio como entidad fundamental y ello le otorga cierto estatus prioritario sobre las demás instancias y niveles territoriales. En otras palabras, el Constituyente de 1991 privilegió al municipio incluso sobre la Nación, cuyas normas legales, en un momento dado, no pueden traspasar el límite de la autonomía municipal, ni vaciar su contenido so pretexto del interés nacional. Es una garantía institucional que supone un límite para el Legislador.

Además, la Carta de 1991 apeló al principio participativo como elemento básico para definir la forma de Estado y lo hizo descansar primordialmente en el ámbito municipal. Concibió dicho principio en el marco de un régimen de unidad, que resultaba enriquecido con el reconocimiento de la diversidad social y territorial:

“De la mano de la idea de participación se planteaba la democratización política y económica de la organización estatal [...] El diagnóstico de esta situación denotaba, de una parte, la incapacidad del Estado central para regular la totalidad de relaciones, y por otra parte la necesidad de permitir a las entidades territoriales, la potestad de gobernarse con sus propias leyes como desarrollo de dicho principio de participación. Por tanto, el querer de los precursores de un ordenamiento territorial y de una organización político administrativa para el Estado, fundamentada en la participación, era propiciar un entorno jurídico en el que democracia y autonomía fueran inseparables [...] Desde esta perspectiva, la democracia local se postulaba como la más pura y legítima de todas las democracias y, en esta, los municipios eran vistos como sujetos y no como objetos del desarrollo, esto es, como comunidades originarias. La participación comunitaria era, entonces, la fuente que dotaba de legitimidad el proceso de la inversión pública” [subrayado fuera de texto] (Sánchez Zapata, 2012, p. 90).

La autora recuerda, más adelante, la declaración del constituyente Jaime Castro, al definir el Estado diseñado por la nueva Carta, “como un Estado unitario atípico” pues el modelo clásico se ve modificado por el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales. Señala, asimismo, que Castro abrió un interrogante para definir si con la forma de Estado adoptada se iniciaba un proceso hacia el federalismo o hacia la regionalización (Sánchez Zapata, 2012, p. 91). Se abría el escenario hacia un nuevo modelo de Estado. Sin embargo, a pesar del cambio que entrañó la Carta de 1991, la dirigencia nacional siguió apegada al centralismo y en vez de impulsar el tránsito hacia un modelo autónomico, lo neutralizó.

Ese apego a un centralismo dispuesto a impulsar sus políticas de desarrollo desde arriba, pero incapaz de concertarlo con las entidades territoriales, ha conducido el país a un callejón sin salida con altos costos institucionales. Eludir las instancias de concertación entre el Estado y las entidades territoriales lleva a la imposición de las decisiones a través del uso de la fuerza, o por la vía de inculpar y acusar a las autoridades municipales que se oponen a las decisiones del centro⁹. El primer objetivo de una política de ordenamiento territorial, en clave de paz, es recuperar el espíritu autonómico de la Constitución de 1991, desvirtuado por sus contrarreformas. Ese es un problema de voluntad política, si se tiene la claridad jurídica que pretende ofrecer este trabajo.

Así mismo es necesario revisar el tema de la asignación de competencias al poder central y a las entidades territoriales. Aquellas pueden ser compartidas, más allá de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia. La seguridad es una de las principales preocupaciones del ciudadano común. Tiene que ver con el problema del conflicto armado, pero lo desborda con creces. Y en ese aspecto el fracaso del Estado resulta muy evidente. En tercer lugar, es preciso dotar a las autoridades territoriales y a sus respectivas comunidades de herramientas efectivas –algunas implícitas en la Carta y otras nuevas– para garantizar un adecuado manejo del posconflicto.

Si la guerra ha sido territorial, la paz también debe serlo. Un posconflicto manejado desde Bogotá, exclusivamente por autoridades nacionales, corre el alto riesgo de perder sintonía con los sonidos locales y regionales, que como se sabe son diversos, y terminar propiciando una mutación del conflicto en términos que desemboquen en nuevas formas de violencia. Tal situación se ha presentado en el pasado no sólo en Colombia sino en otros contextos.

En ese orden de ideas, las prioridades para avanzar hacia un ordenamiento territorial en clave de paz serían las que se presentan en el diagrama de la siguiente página.

⁹ La Procuraduría General de la Nación ordenó investigar disciplinariamente a los alcaldes por convocar consultas populares, pese a haberlo hecho conforme a las normas legales y con el visto bueno de sus respectivos tribunales.

Adecuar la institucionalidad política a la realidad geográfica, económica, social y cultural del territorio. El ordenamiento territorial es un desafío geográfico, político y jurídico, pero también existencial e incluyente. En cualquier coyuntura histórica pero, sobre todo, frente a un proceso de paz como el que adelanta Colombia, ordenar el territorio supone al mismo tiempo repensar el país, pues éste no será el mismo después que antes de la finalización del conflicto. Así como debe aceptarse que no se pueden gobernar de la misma manera Antioquia y Chocó u Honda y Villa de Leyva, también es preciso entender que son distintas las zonas de reserva campesina y las zonas de desarrollo empresarial, los resguardos indígenas y las entidades territoriales indígenas o las áreas ribereñas y baldías susceptibles de adjudicar a las comunidades afrocolombianas como propiedad colectiva.

Colombia registra un desarrollo desbalanceado, básicamente porque su diseño institucional, en materia de organización del territorio, potencializa las desigualdades. Es necesario permitir la coexistencia de diferentes modelos de ordenamiento territorial y de diferentes regímenes de gobierno para cada una de las figuras institucionales mencionadas en el literal anterior, o para las que eventualmente puedan aparecer en desarrollo de las conversaciones de La Habana. Así mismo, deben reconocerse competencias territoriales diferenciales, que sus autoridades puedan asumir a distintas velocidades, consultando no solo los factores específicos de cada figura institucional sino, sobre todo, el principio dispositivo.¹⁰

Todas las figuras mencionadas pueden coexistir dentro del concepto de unidad en la diferencia, que es otra manera de pedir un diseño institucional para “un país donde quepamos todos”.

Es indispensable superar la identidad entre Estado y Derecho. Colombia es un país de regiones; la suya es una sociedad plural que requiere expresión cabal en el ámbito normativo. Esto corre parejo con el pluralismo jurídico como instrumento eficaz para aclimatar la convivencia. Lo anterior exige una pedagogía de la democracia que interiorice, en una sociedad tan polarizada como la colombiana, una cultura para la convivencia, una vocación para la democracia, una conciencia de pluralidad.

El artículo 320 de la Constitución autoriza a la ley para señalar diferentes regímenes de gobierno en los municipios, independientemente de sus categorías legales (Trujillo Muñoz, 2014, pp. 38-42). El 338 autoriza a las corporaciones públicas de carácter territorial para imponer contribuciones fiscales y parafiscales. El desarrollo de tales normas es imprescindible para que el sentido de la Carta Política de 1991 impregne hondamente el comportamiento ciudadano. Tal desarrollo debe cumplirse de manera más acorde con el espíritu autonómico de la Constitución o, de lo contrario, se deberá adoptar una reforma del texto superior que haga más explícitas las normas referidas. El posconflicto supone el fin de la guerra, pero solo el inicio de un proceso político hacia la paz, que demanda altas dosis de pedagogía. Este aspecto es clave para aclimatar la convivencia.

Incorporar las entidades territoriales al centro de gravedad de las decisiones políticas nacionales. La LOOT establece en su artículo 2º, como está dicho antes, que el ordenamiento territorial es un instrumento de gestión de las entidades territoriales, pero también “un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera gradual y flexible”. Por desgracia esta ley se quedó en un enunciado que su articulado no desarrolla y, eventualmente, contradice. Se requieren nuevas normas que articulen, como lo quiere la Constitución, un funcionamiento concurrente y no jerárquico de los niveles territoriales. Tales normas deben permitir a las autoridades territoriales participar en el proceso de planeación nacional, incluso con asiento en el área respectiva del DNP, con funciones definidas y capacidad para opinar, intervenir y participar en las decisiones que las afecten. La voluntad regional debe tener capacidad decisoria en el seno del Departamento Nacional de Planeación. Un desarrollo incluyente solo puede planificarse atendiendo criterios de territorialidad.



¹⁰ Para el derecho español, este principio distingue su Constitución de las demás constituciones del mundo. Conocido también como “principio de la voluntariedad”, supone que las formas de organización territorial son dinámicas y evolucionan a través de los desarrollos jurídicos y de las prácticas políticas. En virtud del principio dispositivo, las entidades territoriales pueden comprometerse, de manera voluntaria, en el establecimiento y en la modificación de los elementos definitorios de su propia autonomía, dentro de un amplio marco legal aprobado por el Congreso, pero acordado entre el nivel central y los niveles territoriales. Ver Fossas Espadaler, 2007.

La Ley 1757 de 2015, estatutaria de los mecanismos de participación, debe reformarse para garantizar, de manera efectiva, el tránsito constitucional de la democracia representativa a la participante. Un ordenamiento territorial en clave de paz exige mayores capacidades participativas en el ámbito local/regional. El cabildo abierto debe enriquecerse en el sentido de que pueda presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución. Por otra parte, la Constitución debe autorizar al cabildo abierto para activar la moción de censura que le corresponde a las corporaciones públicas de elección popular, así la decisión sea privativa de la respectiva corporación. Estamos hablando del control, que es el principio democrático por antonomasia. En cuanto a la revocatoria del mandato –otra expresión clara del principio del control– debe hacerse más expedita para que pueda ser bien utilizada por el ciudadano común. Incluso podría revisarse la concepción misma de la figura para hacer posible su extensión sobre otras autoridades de cualquier rama del poder y de los organismos autónomos.

En una democracia de participación, el ciudadano debe tener alguna iniciativa para activar la revocatoria de los nombramientos de funcionarios que formalmente deciden en su nombre, pero que en la realidad son profundamente insensibles a sus legítimos intereses. Cabría igualmente modificar la ley en el sentido de que la Personería municipal pueda convocar a los ciudadanos del respectivo municipio para que se pronuncien sobre la revocatoria, en un término no superior a dos meses, contados a partir de la presentación, que la misma ley exige, del memorial ciudadano ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Así mismo, se requiere incluir a la ciudadanía y las autoridades territoriales en la administración de justicia, permitiendo que concurran en su diseño y sostenimiento. La administración de justicia se debe corresponder con las necesidades regionales y locales. Las entidades territoriales podrían configurar distritos, fijar el número de sus jueces e intervenir en su designación. La estructura piramidal de la rama jurisdiccional puede modificarse sin lesionar su independencia para que sea más democrática y más eficiente. El Derecho es contextual. Cuando en teoría jurídica se dice que los principios son también normas jurídicas, no se está hablando de algo abstracto, sino de principios socialmente construidos “ahora y aquí”, cuya aplicación demanda elementos de territorialidad.

Por otra parte, la jurisdicción de los jueces de paz, a la que se refiere la Ley 487 de 1999, podría ser objeto de reforma que amplíe sus competencias y, sin perjuicio de los fallos en equidad, permita la designación de abogados que decidan en derecho sobre causas específicas que voluntariamente los ciudadanos sometan a su conocimiento y arbitraje.

Las competencias relativas a seguridad y justicia, asignadas al poder central, pueden ser compartidas con las autoridades territoriales. Actualmente, los alcaldes son jefes de policía pero no de la Policía, cuya naturaleza es nacional.¹¹ Nada se opone a que la Policía Nacional coexista con una policía municipal, provincial o departamental. La Policía Nacional puede ejercer una especie de poder de tutela sobre las armas. Lo preceptuado por el artículo 218 de la Constitución es armonizable con el inciso segundo del 223, que se refiere a los organismos nacionales de seguridad y autoriza la conformación de “otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley”. Bastaría una norma legal para autorizar el funcionamiento de policía local, en función de la naturaleza de las comunidades locales.

Un aspecto polémico de las conversaciones de La Habana es el referido a las zonas de reservas campesinas (ZRC), consagradas en la Ley 160 de 1994. Como ya se anotó, las ZRC evocan, para algunas personas, las “repúblicas independientes” de los años sesenta y esto les despierta recelo. Sin embargo, esa idea pierde razón de ser en un país cuya nueva Carta Política consagra la autonomía territorial como principio básico de su estructura constitucional. Una cosa es la “república independiente” en el marco clásico del Estado unitario, y otra en medio de una sociedad plural a cuyas entidades territoriales se les reconoce autonomía política. Por eso en la Constitución de 1991 caben las ZRC. El debate sobre dichas zonas podría encontrar elementos de consenso en la idea de convertirlas en municipios o incluso en provincias, con un régimen político especial, como se enuncia en el artículo 320 de la Constitución ya mencionado en literal anterior.



¹¹ “Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.

El ordenamiento territorial no es un tema incluido en el acuerdo general para la terminación de la guerra y la construcción del posconflicto: si bien se está hablando de que “la paz será una paz territorial en la que participen todos los ciudadanos”, los desarrollos en esa dirección son mínimos. El Gobierno nacional no ha convocado a las autoridades territoriales, ni estas han asumido el liderazgo que les corresponde. Departamentos, municipios, distritos, territorios indígenas, zonas de colonización tienen tanto, o más, que ver con el posconflicto que los poderes centrales.

El proceso que se cumple en La Habana posee una indiscutible pertinencia histórica, pero es necesario señalar que si no se modifica

el actual ordenamiento del territorio, no se están superando los factores estructurales que han propiciado la violencia del conflicto e incluso la consolidación de grandes estructuras criminales. En la línea planteada en el presente trabajo, la cuestión supone desatar una dinámica política y social orientada a fortalecer la vida local/regional. De lo contrario, el país estará perpetuando una especie de vasallaje colonial de nuevo cuño, que sigue viendo a la entidad fundamental del Estado como periférica y no como escenario básico para concertar acuerdos y generar, de abajo hacia arriba, un desarrollo sostenible, incluyente y colaborativo.

Referencias

- Barbosa Delgado, F. R. (Agosto de 2014). La sostenibilidad fiscal, desafío al Estado social de Derecho en Colombia. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 356, 115-140.
- Castro, J. (2001). ¿Transferencias = déficit fiscal?, ¿regiones o departamentos? En *Foro Nacional por Colombia* (pp. 51-52). Bogotá: Fescol.
- Estupiñán Achury, L. (2012). *Desequilibrios territoriales*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, Universidad del Rosario.
- Pérez Flórez, G. (Abril de 2012). Lo que le falta a Colombia para ser una nación. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 349, 76.
- Fossas Espadaler, E. (2007). *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons.
- Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez Zapata, D. C. (2012). *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los concejos municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del derecho administrativo en Colombia*. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Trujillo Muñoz, A. (2014). *Autonomía local: una diferencia entre la paz y la guerra*. En H. Gehreing, V. Bareberena y D. Restrepo (Eds.), *Descentralización en-clave de paz* (pp. 38-42). Bogotá: KAS y RINDE.

Capítulo 2

Ajustes al sistema político-electoral y a la participación política: propuestas para alcanzar la paz territorial

Sandra Martínez Rosas y Marcela Restrepo Hung¹

“La construcción de paz es entonces un ejercicio que tiene expresión en los diferentes niveles territoriales; en lo nacional, en la medida en que se requieren reformas que afecten a la totalidad de la nación; en lo regional y en lo local, porque es en estos espacios donde se materializan las respuestas, pero también es el de las confianzas entre los pobladores y donde se comienza a estructurar la organización comunitaria y social” (Vargas, 2015:2).

¹ Sandra Ximena Martínez: Coordinadora del Programa Transparencia en la Política, politóloga con maestría en Ciencia Política. Investigadora y consultora en los temas de promoción de la transparencia en la política, fortalecimiento de la democracia y participación política y ciudadana. Catedrática universitaria y becaria de la Fundación Kettering.
Marcela Restrepo: Directora del Área de Sector Público, socióloga con magister en Sociología y estudios en planeación del desarrollo local. Investigadora, docente y consultora en el área de gestión pública, participación ciudadana con énfasis en transparencia, lucha contra la corrupción y desarrollo territorial.

Introducción

Dentro del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, la participación política es uno de los ejes cruciales para lograr una paz estable en nuestro país. Este segundo punto de la agenda para las negociaciones de paz muestra que las partes reconocen la necesidad de fortalecer la democracia, en sus instancias participativa y representativa como bases para construir la paz (Acuerdo General Terminación del Conflicto, 2012).

La agenda incluye tres objetivos mínimos para hacer efectiva la participación política: i) derechos y garantías para la participación política de la oposición; ii) mecanismos democráticos de participación ciudadana; y iii) promoción de la participación en la política nacional, regional y local². Estos temas surgen de propuestas que anteriormente se hicieron en escenarios de negociación entre el Gobierno y las FARC y se enmarcan principalmente en la definición de las reglas para el acceso al ejercicio del poder político.

La figura de la representación política en el sistema democrático implica la entrega del mandato del ciudadano a la autoridad pública, delegación marcada por la confianza. Por su parte, la participación ciudadana se basa en la existencia de canales y mecanismos que faciliten la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de gestión de lo público, a partir del reconocimiento del poder de control y contrapeso que tiene la ciudadanía.

² Los tres componentes del segundo punto del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto son:

1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.
2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.
3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

Véase: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>.

En este orden de ideas, los procesos electorales representan el momento clave de la constitución de la relación entre los candidatos —que luego son autoridades públicas— y la ciudadanía. Ahora bien, en el marco de la democracia representativa y participativa esta relación no se agota en el momento del voto. La ciudadanía se mantiene activa alrededor de la gestión y concreción de razones e intereses que van más allá de lo individual y la vinculan con lo colectivo, es decir, con una comunidad política.

Para ahondar en la identificación de propuestas de ajuste al sistema político-electoral y a la participación ciudadana para lograr que la paz se enraíce efectivamente en los niveles nacional, regional y local, este texto centra su análisis en los siguientes ejes:

- 1 El surgimiento de nuevas opciones políticas a nivel nacional, regional y local, y la garantía de su existencia y participación en condiciones de equidad.
- 2 El desarrollo del proceso electoral: entrega de avales, financiamiento de las campañas y acceso al poder local.
- 3 La intervención de los ciudadanos a través de mecanismos de participación política diferentes al voto, tales como revocatoria del mandato, plebiscito, referendo, consulta, etcétera.

Estos tres ejes buscan recoger la gestión del poder desde la figura de la representación, hasta la figura de la participación en el escenario democrático. El acceso al poder, materializado en la figura de la representación a través de un proceso electoral, y la gestión del mismo amparada en figuras de control social y político, constituyen un *continuum* que determina tanto la calidad del proceso democrático como de los resultados de la gestión, y lo hace en términos de garantía de derechos y sostenibilidad social y ambiental.

Así, la ruta de análisis que se abordará en este texto incluye: A) la revisión del entorno normativo incluyendo los acuerdos resultantes de procesos de negociación con grupos insurgentes anteriores a La Habana; B) la problemática en torno a la participación y la representación política de acuerdo a los tres temas o ejes mencionados; y C) la definición de líneas de acción para abordar en el escenario del posconflicto.

Antes de avanzar, es preciso mencionar que independientemente del resultado final de las negociaciones de paz, los ajustes al sistema político electoral y a la participación democrática son tareas urgentes para Colombia. En ellos se debe propender por la legitimidad, la equidad y la igualdad en la participación y la representación, tanto en el nivel local como en el nacional. En definitiva, el principal objetivo de estos ajustes es buscar la garantía de los derechos sociales, políticos y económicos de todos los colombianos bajo el presupuesto del derecho a la paz, consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política del país.

Para el país es urgente hacer ajustes al sistema político electoral y a la participación democrática; en los niveles nacional y local, debe buscarse legitimidad, equidad e igualdad en la participación y la representación, a fin de garantizar los derechos de todos los colombianos, bajo el derecho a la paz, independientemente de que los acuerdos de La Habana lleguen a feliz término.

El entorno normativo

Reformas políticas y procesos de paz

La mayoría de las reformas políticas en el país encaminadas a ampliar las posibilidades de participación política han surgido en el marco de procesos de negociación con los grupos insurgentes³. Un hilo conductor de estas propuestas ha sido cambiar las armas por participación política: “En las negociaciones con los grupos rebeldes ha predominado la tesis de que la paz se alcanzará, siempre que se establezcan mayores espacios de participación política y se adelanten reformas sociales” (Novoa, 2015:5).

Un ejemplo de un acuerdo político con cierto nivel de éxito para superar la violencia política se encuentra en la reforma constitucional de 1959 (Acto Legislativo 01 de 1959), basada en el reparto del poder de manera paritaria entre el Partido Liberal y el Partido Conservador. La paridad se dio en las curules al Congreso y en la distribución de los cargos de las ramas Ejecutiva y Judicial, incluyendo la alternancia de la Presidencia de la República. No obstante, los acuerdos pactados durante el Frente Nacional llevaron a que se consagrara un sistema político excluyente de cualquier alternativa distinta al bipartidismo. Como consecuencia, “el conflicto armado no desapareció, y derivó en un nuevo tipo de pugnacidad, dirigida esta vez a aniquilar los nuevos focos de rebeldía comunista en el contexto de la Guerra Fría” (Novoa, 2015:6).

Reformas posteriores también buscaron ampliar el espacio de participación política. Entre éstas se destaca la Ley 58 de 1985, Primer Estatuto Básico de los Partidos, aprobada durante el gobierno de

³ Para la revisión de las reformas políticas resultantes de las negociaciones de La Habana se toma como referencia el documento escrito por Armando Novoa, actual magistrado del Consejo Nacional Electoral, quien en el año 2013 hizo este análisis a partir de la definición del punto dos del Acuerdo General de Negociación. Véase: Novoa, Armando. Acuerdos de Paz y Procesos Electorales. El caso colombiano. El punto 2 de La Habana: Democracia, Votos y Armas. Consejo Nacional Electoral, Bogotá, julio, 2015.

Belisario Betancur (1982-1986)⁴. Esta ley incluyó aspectos relativos al financiamiento público de los partidos y reglas para su funcionamiento interno, también aprobó la personería jurídica de las disidencias políticas y garantizó el acceso gratuito de todas las colectividades a los medios de comunicación estatal⁵.

Durante la segunda mitad del siglo XX se presentaron reformas políticas tendientes a controlar la violencia. A finales del siglo, con la Constitución de 1991, se consideraron nuevos criterios para garantizar la existencia de diversos actores políticos, la oposición, la participación, el proceso electoral, el funcionamiento de las organizaciones políticas y la descentralización de las entidades territoriales, entre otros.

Otras propuestas de reforma política significativas surgieron del acuerdo firmado en 1989 entre el Gobierno y el grupo insurgente M-19 en medio del proceso de paz. El acuerdo incluía, entre otros temas, la creación de una circunscripción especial para la paz destinada a los partidos políticos que surgieran de los movimientos que dejaran las armas y se reincorporaran a la vida civil; la ampliación de los espacios de participación para las minorías mediante las circunscripciones nacionales y territoriales; y la aplicación gradual del voto obligatorio⁶. A pesar de que esta propuesta se hundió, las partes acordaron seguir adelante con el proceso de paz, otorgando a los miembros de este grupo garantías electorales para que pudieran participar en las elecciones. “En ese escenario la nueva agrupación que resultó de los acuerdos de paz (AD-M19) se convirtió en la segunda fuerza política que fue decisiva en la expedición de la nueva Constitución” (Novoa, 2015:8).

La promulgación en febrero de 1991 de una nueva Constitución Política incluyó principios fundamentales para garantizar la existencia de diversos actores políticos, la garantía del ejercicio de oposición, la participación democrática, el desarrollo del proceso electoral, el funcionamiento de las organizaciones políticas, la definición de funciones de la autoridad electoral y la descentralización de las entidades territoriales, entre otros aspectos.



⁴ El artículo de Fernando Cepeda Ulloa, La Reforma Política en Colombia, ahonda en las diversas reformas políticas emprendidas en Colombia desde la segunda mitad del siglo XXI. CEPEDA, Fernando. La Reforma Política en Colombia. 2003. En: www.icpcolombia.org/archivos/documentos/reformapoliticalI.doc.

⁵ Estas medidas abonaron el camino para que posteriormente en 1986, durante el gobierno de Virgilio Barco, se aprobara la elección popular de alcaldes mediante la Ley 78. En el siguiente apartado se ahondará más en los avances normativos en materia de descentralización y los mecanismos de participación ciudadana.

⁶ <http://www.las2orillas.co/acuerdo-de-paz-entre-el-gobierno-nacional-el-m-19/>.

⁷ Artículo modificado a través de los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009.

⁸ Artículo reformado a través del Acto Legislativo 01 de 2009.

⁹ Es importante tener en cuenta que anteriormente el Estado no financiaba el funcionamiento de los partidos sino que era una labor predominantemente privada (de los líderes de los partidos, quienes ponían sus propios recursos para el funcionamiento de los mismos).

¹⁰ Para mayor información sobre las normas que rigen el financiamiento de las campañas y la rendición de cuentas en Colombia, véase: Transparencia por Colombia, Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014. CEDAE, Bogotá, 2015.

¹¹ Artículo modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009.

Reformas políticas recientes

El artículo 152 de la Constitución Política le dio potestad al Congreso de la República para reglamentar el funcionamiento de las organizaciones políticas y el proceso electoral, mediante la expedición de leyes estatutarias. Esto dio lugar a la aprobación en 1994 de la Ley 130, conocida como el Nuevo Estatuto Básico de los Partidos. Esta ley permitió que los partidos políticos se fortalecieran, garantizando la igualdad de oportunidades para todas las organizaciones políticas mediante el financiamiento público para las elecciones y definiendo lineamientos básicos para el otorgamiento de personerías jurídicas a estas organizaciones¹². Igualmente facilitó la expedición de la Ley 996 de 2005 (conocida como Ley de Garantías), desarrollada con el objetivo de mantener la igualdad electoral para los candidatos a la Presidencia de la República ante la aprobación de la reelección. En esta ley también se establecieron nuevos límites a las fuentes de financiación de las campañas presidenciales, mediante una mayor proporción de aportes públicos y límites a los aportes de personas naturales.

El Congreso elegido para el periodo 2006-2010 se caracterizó de manera negativa por la infiltración de recursos provenientes del narcotráfico y del paramilitarismo en las campañas electorales. Esta situación de corrupción y captura del Estado por parte de intereses ilegales llevó al Acto Legislativo 01 de 2009, que incluyó la pérdida de la curul como sanción para los congresistas vinculados con grupos al margen de la ley (sanción conocida como “la silla vacía”), incrementó la responsabilidad de los partidos que avalen candidatos con vínculos ilegales, fortaleció el acceso a recursos para el financiamiento de las campañas y amplió el espacio de participación de las mujeres en las campañas, entre otros temas. Gran parte de las disposiciones incorporadas en esta reforma política se recogen en la Ley 1475 de 2011, la cual consagra los principios de objetividad, participación,

igualdad, pluralismo, equidad de género, moralidad y transparencia, como bases para la organización y el funcionamiento de los partidos políticos y del proceso político electoral (Londoño, 2013).

En cuanto a los ajustes al sistema político electoral, en el marco de la reforma de equilibrio de poderes (Acto Legislativo 02 de 2015), se retomaron temas presentes en otras iniciativas de reformas políticas tendientes a reglamentar el funcionamiento de las organizaciones políticas, los mecanismos de participación en la política así como medidas para mejorar la representación política.

El artículo 152 de la Constitución ordena al Congreso reglamentar el funcionamiento de las organizaciones políticas y el proceso electoral, mediante la expedición de leyes estatutarias. Así han sido expedidos: el Nuevo Estatuto de los Partidos, la Ley de Garantías y la Ley 1475, así como varios actos legislativos; entre ellos, el de la sanción de “la silla vacía”.

Este acto modificó el artículo 112 de la Constitución. Definió lineamientos generales para garantizar el derecho que tienen las organizaciones políticas que se declaren en oposición al gobierno, así como la disposición de que las segundas mayores votaciones a los cargos uninominales ocupen automáticamente una curul en Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación. Además modificó el artículo 262 de la Constitución en dos aspectos importantes (mediante futura reglamentación): por una parte, la financiación de las campañas con recursos preponderantemente públicos, avanzando en un modelo que a pesar de ser mixto, le da prioridad a las fuentes originadas en recursos públicos; y por otra, los lineamientos enfocados a fortalecer la democracia interna de las organizaciones políticas, indicando que las listas a las corporaciones públicas de elección popular, deben conformarse *en forma progresiva*, observando principios de paridad, alternancia y universalidad.

¹² Un resultado no esperado de estas disposiciones fue que se pasó de un escenario tradicionalmente bipartidista a la proliferación de partidos y movimientos, llegando a tener 73 organizaciones políticas con personería jurídica en el año 2003. Organizaciones que, además, contaban por ley con el derecho a la financiación estatal. Para corregir esta situación, el Acto legislativo 01 de 2003 incorporó medidas más rigurosas para otorgar la personería jurídica, permitiendo que en las elecciones a Congreso de 2006 se pasara de 73 partidos y movimientos políticos a 16.

Normas para la promoción de los mecanismos de participación ciudadana

Uno de los objetivos de la descentralización en Colombia fue aumentar la legitimidad del Estado a través de la adopción de mecanismos como la elección popular de alcaldes¹³, y del diseño y la incorporación de mecanismos para democratizar la gestión pública. Este objetivo asociado a mejorar la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos, buscó sacar al país de la “bomba social y política” que representaba un régimen político patrimonialista y corporativista, en manos de dos fuerzas políticas que no lograban tramitar las demandas ciudadanas ni garantizar el acceso a los bienes públicos básicos.

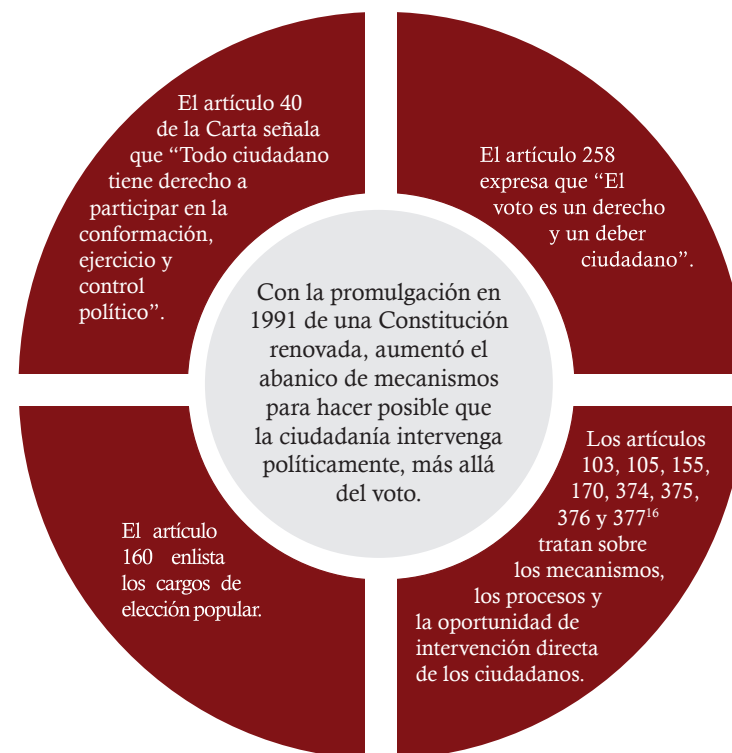
En el plano de la apertura del sistema político, la descentralización buscó el surgimiento de nuevas organizaciones políticas, con vocación y capacidad real de poder; la intervención directa de la ciudadanía en la gestión política y administrativa del territorio que les compete; y el trámite de los conflictos sociales que se generaban por la ausencia de canales de incidencia y garantía de derechos. Surge así en 1987 la Consulta Municipal¹⁴, la cual permitía que los ciudadanos decidieran sobre asuntos colectivos que les competen y podía ser convocada por el Concejo Municipal a petición del alcalde y por un porcentaje de juntas de acción comunal¹⁵.

Con miras a aumentar la legitimidad del Estado, la descentralización buscó el surgimiento de nuevas organizaciones políticas, con vocación y capacidad real de poder; la intervención directa de la ciudadanía en la gestión política y administrativa del territorio; y el trámite de los conflictos sociales que se generaban por la ausencia de canales de incidencia y garantía de derechos.

¹³ Reglamentado por las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987.

¹⁴ Ley 142 de 1989.

¹⁵ La Consulta Municipal no fue reglamentada.



En la reglamentación de los procesos de participación se destaca la Ley 131 de 1994, o Ley del voto programático¹⁷, y la Ley 1757 de 2015, sobre la promoción y la protección del derecho a la participación democrática.

¹⁶ Artículo 103: señala los mecanismos de participación (el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato). Artículo 105: describe la posibilidad de realizar consultas populares por parte de alcaldes y gobernadores. Artículo 155: consagra el derecho a la iniciativa legislativa por parte de la ciudadanía ante las Corporaciones Públicas. Artículo 170: señala la posibilidad de la ciudadanía de proponer la derogatoria de una ley. Artículo 374: indica la posibilidad de referendo para la reforma constitucional. Artículo 375: versa sobre la posibilidad de presentar proyectos de acto legislativo. Artículo 376: señala la posibilidad de convocatoria a una Asamblea Constituyente. Artículo 377: ordena la obligación de someter a referendo ciertas reformas constitucionales adoptadas por el Congreso.

¹⁷ Esta Ley es modificada parcialmente por la Ley 741 de 2002, la cual ajusta aspectos procedimentales de la revocatoria del mandato.

La Ley 131 de 1994 señala que la intención del voto va asociada a un programa de gobierno y que, por lo tanto, el mandato de la autoridad electa se resume en cumplir con ese programa de gobierno que la compromete. De ahí se desprende uno de los mecanismos de participación política más potentes a la hora de castigar el incumplimiento del compromiso por parte de la autoridad pública: la revocatoria del mandato. También señala en el artículo 2: “la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular”.

Este y otros mecanismos de participación política y ciudadana fueron reglamentados por la Ley 1757 de 2015¹⁸, la cual se concentra en definir mecanismos, procesos, reglas y alcances para la garantía del derecho de acceso a la participación, incluyendo además en el título IV aspectos relacionados con la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de las autoridades públicas¹⁹. En relación con la participación política, esta ley señala, por un lado, mecanismos como la iniciativa popular y normativa ante corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, al tiempo que en el título VI, artículo 74, incluye las formas de participación de la ciudadanía en:

“[L]a conformación, ejercicio y control del poder político en las Corporaciones Públicas, además de los mecanismos de participación contemplados en la Constitución y la ley, estas promoverán la participación ciudadana, entre otras, a través de las siguientes formas: participación ciudadana en aspectos normativos de acuerdo a las disposiciones del artículo 155 de la Constitución Política; sesión abierta; propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político y sesiones de comunidades educativas”.

¹⁸ La cual además un abordar la participación como derecho, modifica la Ley 134 de 1994.

¹⁹ Este desarrollo normativo se apoya en el documento CONPES Nro. 3654 de 2010, de Rendición de Cuentas a la ciudadanía por parte de la rama Ejecutiva.

La problemática

El poder local, como máxima expresión de la autonomía territorial, tiene como garantía para su correcto ejercicio la existencia de reglas claras e incluyentes para el proceso electoral, al tiempo que mecanismos de control social y político, los cuales representan el sistema de pesos y contrapesos. La confianza ciudadana en el sistema político, en las instituciones estatales y, en general, en la democracia, es bastante precaria, como se observa en el informe del Barómetro de las Américas (2014)²⁰, donde 44,6 % de las personas encuestadas respondieron que es justificable un golpe de estado por los militares frente a una situación de mucha corrupción. Además, entre los encuestados, las elecciones y los partidos políticos ocuparon los últimos lugares en la percepción de confianza de los colombianos en las entidades públicas, pues obtuvieron calificaciones de 33,7 y 26,5 sobre 100, respectivamente.

En Colombia, la confianza ciudadana en el sistema político, las instituciones estatales y la democracia, es muy baja. En la encuesta 2014 de Barómetro de las Américas, las elecciones y los partidos políticos inspiraron la menor confianza, con calificaciones de 33,7 y 26,5 sobre 100, respectivamente.

Este desapego por la democracia se observa también en que, a pesar de la celebración periódica de comicios electorales que abren la oportunidad a un número amplio de la población a participar, no se garantiza el ejercicio de una oposición legítima y en igualdad de condiciones. Igualmente se reitera a través de la coexistencia de gobiernos estables elegidos mediante mecanismos democráticos junto con altos niveles de violencia política (Novoa, 2015:4)²¹. También se debe tener en cuenta que los avances normativos relativos a las garantías para la participación y la representación política, logrados a nivel nacional no necesariamente se trasladan al nivel territorial:

²⁰ <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

²¹ Uno de ejemplos más emblemáticos de dicha violencia política se observó entre 1989 y 1990, cuando tres candidatos presidenciales de diversas corrientes políticas fueron asesinados. Véase: <http://www.publimetro.co/lo-ultimo/conozca-los-tres-candidatos-presidenciales-colombianos-que-fueron-asesinados-en-los-ochentas/lmkhnt!Y00SkF7PspU/>.

“Salvo en los principales centros urbanos, en donde opera en forma recortada, Colombia no ha logrado la vigencia efectiva en todo su territorio del sistema representativo, ni tampoco de los derechos políticos para el campesinado pobre, ni menos aún, ha sido posible la elección de gobiernos nacionales alternativos por la vía de las urnas” (Novoa, 2015:4).

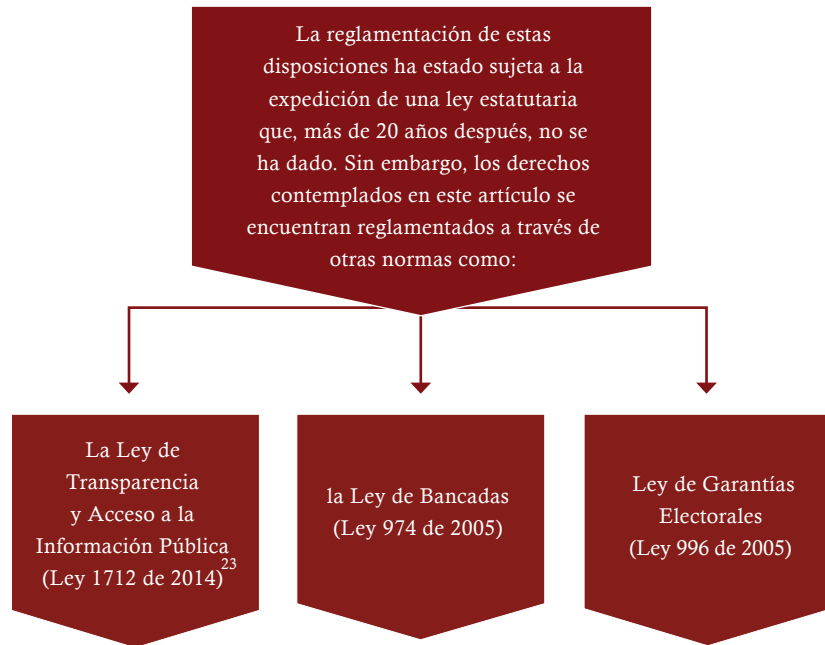
La problemática en torno a los tres ejes de análisis escogidos para este texto pone en relieve algunos de los retos a superar en el ámbito nacional y local en el marco de las negociaciones de paz, como se describe a continuación.

Surgimiento de nuevas opciones políticas a nivel nacional, regional y local, y garantía de existencia y participación en condiciones de equidad

El punto dos de los acuerdos de La Habana y las propuestas hechas por las FARC²² coinciden en la necesidad de asegurar la participación de diversas opciones políticas en condiciones de equidad y con las garantías necesarias para ser una alternativa de poder. En este sentido cobra singular importancia garantizar la participación de grupos que estén en oposición, puesto que pueden constituirse en canales para alcanzar la paz territorial al ser una vía pacífica de tramitar los conflictos en una sociedad, vigilar las acciones del gobierno, ejercer el control político y asegurar que los mecanismos de alternancia en el poder funcionen.

“Sin duda, las falencias que afectan el ejercicio de la oposición política están en el origen de los actuales conflictos bélicos. Las dificultades como proyecto de país democrático y pacífico, tienen fuerte relación con el ejercicio hegemónico del poder y la negación de espacios y garantías a los grupos de oposición” (Guarín, 2005:21-22).

Como ya se mencionó, el artículo 112 de la Constitución indica que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica, plantear y desarrollar alternativas políticas. Este artículo también trata sobre los derechos de acceso a la información, a la documentación oficial y a los medios de comunicación, el derecho a la réplica a través de estos medios y el derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados según su representación. Debe resaltarse además que el Estatuto de Oposición, como lo consagra la Constitución, parte de que la organización política se reconozca como tal y no está condicionado a tener representación en el Congreso.



²² Las 10 propuestas de las FARC se encuentran en <http://www.pazfarc-ep.org/>.

²³ La Ley 1712 de Transparencia y Acceso a la Información Pública regula el derecho al acceso a la información pública y señala los procedimientos y mecanismos para su garantía. El acceso a la información pública es un derecho en sí mismo, al tiempo que es funcional para la garantía de otros derechos, entre ellos a la participación política y a ejercer la oposición política.

Si bien hay avances en el reconocimiento de los partidos y movimientos que actualmente cuentan con personería jurídica y que han asumido una posición de oposición y contrapeso al gobierno, como por ejemplo el Polo Democrático Alternativo e incluso el reciente partido Centro Democrático, es preciso tener en cuenta que en el país hay un fuerte antecedente de represión ante la oposición y las nuevas alternativas políticas que amenacen los poderes tradicionales, principalmente en el nivel territorial. Lo anterior refleja la forma en que tradicionalmente se ha entendido y ejercido la oposición política en Colombia: una lucha por el reconocimiento como actor político y por no ser perseguido y asesinado. El derecho a ejercer la oposición política de manera reiterada ha sido confundido con subversión. Así las cosas, las limitaciones para ejercer el derecho a la oposición en gran parte se han derivado de no distinguirlas de las acciones de los grupos guerrilleros contra el Estado. En este escenario, los movimientos sociales también han estado privados del tratamiento político que merecen, siendo por el contrario criminalizados e identificados como factores de perturbación y amenaza a la seguridad nacional (Guarín, 2005:56-57).

La oposición política en Colombia se ha entendido y ejercido tradicionalmente como una lucha por el reconocimiento de la calidad de actor político y por no ser perseguido y asesinado. El derecho a ejercer la oposición política de manera reiterada ha sido confundido con subversión, lo cual ha ocasionado represión ante la oposición y las nuevas alternativas políticas que amenacen los poderes tradicionales, principalmente en el nivel territorial.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la persecución que ha experimentado la Unión Patriótica. Este partido, que surgió en 1984 en el marco de los acuerdos de paz entre el gobierno de Betancur y las FARC, en la década de los ochenta llegó a ser la tercera fuerza política en el país.

“En su momento cumbre, este partido político logró elegir 16 alcaldes y 256 concejales, y eligió 16 representantes al Congreso de Colombia. Sin embargo, en dos décadas de ejercicio político más de 3 mil de sus militantes fueron asesinados, entre ellos dos candidatos presidenciales y 13 parlamentarios”²⁴.

Esta situación condujo prácticamente a su exterminio como fuerza política y obligó a sus miembros a refugiarse en otros países. Gran parte de las dificultades que la Unión Patriótica como partido de oposición experimentó estuvieron relacionadas con la falta de confianza de varios sectores de la sociedad colombiana, incluyendo militares, políticos y empresarios, en la voluntad política real de esta organización. Pero también en que algunas facciones de las FARC lo consideraron como un vehículo para seguir adelante con todas sus formas de lucha. Esto llevó a que el partido fuera estigmatizado como una extensión política de la lucha armada, igualando a la UP con las FARC:

“El experimento de la Unión Patriótica dejó varias frustraciones y consecuencias. La guerrilla se rearmó y aumentó su desconfianza frente a nuevas negociaciones con los sucesivos gobiernos en Colombia; el paramilitarismo –que en la década de los 80 eran simples escuadrones– se convirtió en un monstruo de mil cabezas que generó más violencia y colaboró –nefastamente– en el exterminio injustificado de miles de militantes de la UP. Al final de este capítulo, el conflicto armado en Colombia se intensificó con tres décadas más de violencia y sangre”²⁵.

²⁴ Estos asesinatos sistemáticos han sido calificados incluso como genocidio político. Véase: El Saldo Rojo de la Unión Patriótica. Verdad Abierta. <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/157-el-saldo-rojo-de-la-union-patrioticaSee>.

²⁵ *Ibíd.*

En la actualidad, luego de haber pasado por un proceso en el que se reafirmó su personería jurídica, la Unión Patriótica participó en los comicios presidenciales de 2014 en fórmula con el partido Polo Democrático Alternativo y está lanzando a varios candidatos para las próximas elecciones territoriales. Infortunadamente, las amenazas a sus miembros siguen vigentes, como lo han denunciado continuamente sus dirigentes²⁶. Esta situación pone de manifiesto la urgencia de definir medidas concretas para garantizar que surjan grupos políticos diversos, sean o no de oposición, y para asegurar su accionar tanto a nivel territorial como nacional. Es imperativo buscar medidas para prevenir que situaciones como las que se han dado con la Unión Patriótica se repitan con los grupos que surjan como resultado de la entrega de armas.

El exterminio al que fue sometido el partido Unión Patriótica es ejemplo de cómo la oposición ha sido reprimida. Tras su creación en 1984, la UP alcanzó a ser la tercera fuerza política del país durante la década de los ochenta. Luego, el asesinato de más de tres mil de sus militantes, el refugio de muchos otros de ellos en diversos países y su estigmatización como extensión política de las FARC, prácticamente condujeron a su desaparición.

El desarrollo del proceso electoral: entrega de avales, financiamiento de las campañas y acceso al poder local

Las elecciones territoriales de 2015 revisten un reto particular toda vez que las autoridades a cargos y corporaciones elegidas por voto popular tendrán entre sus funciones la tarea de construir e implementar los acuerdos de paz en los territorios. Si bien en algunas zonas esta tarea comprenderá garantizar la convivencia pacífica cuando se reintegren los combatientes de la guerrilla a la vida civil, en todas las zonas será necesario trabajar para promover la institucionalidad, y así garantizar el diseño, la puesta en marcha y el monitoreo de medidas que den cuenta de los acuerdos de paz. Deben aplicarse, claro está, los ajustes necesarios para que en los territorios se fortalezcan y amplíen espacios para la participación y representación política²⁷.

Estos ajustes estructurales, materializados a través de políticas públicas, deben verse reflejados en la vida cotidiana de los ciudadanos-electores y su relación con las autoridades locales. Pero también es necesario contar con la voluntad política de estas autoridades locales, así como de los grupos que tradicionalmente han detentado el poder regional y local, para superar las prácticas habituales de ejercicio del poder. Ante este escenario es preciso tener en cuenta que existen fuertes actores regionales responsables en buena parte de la violencia política, que se muestran decididos a oponerse a todo cambio que amenace su poderío local (*Crisis Group*, 2012).

Una práctica que ha sido nociva para el ejercicio de la democracia local es el clientelismo, heredado de la distribución del poder desde el Frente Nacional. El clientelismo, entendido como un aprovechamiento del

²⁶ Varios medios ha informado sobre las amenazas que están teniendo los candidatos de la UP a los comicios de 2015. Véase:

- "Gobierno prende sus alarmas por situación de seguridad de candidatos de la Up". El Espectador, septiembre 10 de 2015. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-prende-sus-alarmas-situacion-de-seguridad-de-c-articulo-585208>.
- "Investigan amenazas a la UP y a Marcha Patriótica". El Heraldo, febrero 4 de 2014. <http://www.elheraldo.co/nacional/investigan-amenazas-la-y-marcha-patriotica-141639>.
- "Amenazas contra hija de líder de la UP". El Espectador, febrero de 2015. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/amenazas-contra-hija-de-lider-de-up-articulo-544672>.

²⁷ La cartilla elaborada por Foro Nacional por Colombia, Elecciones para la paz. Guía para las elecciones de autoridades locales de 2015, recoge nueve razones claves para que en las próximas elecciones los ciudadanos no boten su voto. Entre éstas se destacan:

- Se elegirán las autoridades regionales encargadas de liderar la construcción de paz territorial.
- Son una oportunidad para reivindicar y fortalecer la autonomía de los territorios.
- Evidencian el potencial ciudadano para participar en la construcción de paz.

poder para obtener ventajas electorales de tipo personal, ha sido motor de la actividad política regional facilitando la intermediación entre el Estado y la comunidad, mediante una relación basada en la racionalidad del intercambio de bienes y servicios por votos, buscando priorizar la clientela política, el capital electoral y la remuneración privada, en detrimento de la eficacia en la prestación de los mismos.

Por otra parte, los partidos políticos, como actores principales para el funcionamiento del sistema democrático y de la representación política, encuentran en la entrega de avales (como voto de confianza y respaldo para los candidatos) el mecanismo principal para participar en las contiendas electorales. El artículo 107 de la Constitución indica que las organizaciones políticas son responsables por los avales que conceden y deben proceder con el debido cuidado y diligencia en su entrega; y el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 avanza en las sanciones para las organizaciones políticas que avalen candidatos cuestionados por sus vínculos con grupos armados ilegales, actividades de narcotráfico o que estén incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad.

En las pasadas elecciones legislativas de 2014, así como en el marco de las elecciones locales de 2015, de manera reiterada se han presentado situaciones como la compra y venta de avales, la trashumancia electoral y la propaganda electoral extemporánea, las cuales manifiestan algunas debilidades del actual sistema político electoral²⁸. Particularmente la entrega de avales al mejor postor, por encima de favorecer a candidatos que en efecto sean representantes de los intereses de la comunidad, muestra una debilidad en la institucionalidad de los partidos. Al mercantilizar la entrega de los avales, algunos aspirantes han buscado en las diversas opciones políticas obtener un aval sin importar el partido que sea, aún si están bajo el riesgo de caer en doble militancia.

²⁸ Véase: “Partidos, avales y elecciones. Reflexiones acerca de la cultura política colombiana y su sistema de partidos”. El Libre Pensador, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas y relaciones Internacionales. Bogotá, septiembre 10 de 2015. <http://librepensador.uexternado.edu.co/partidos-avales-y-elecciones-reflexiones-acerca-de-la-cultura-politica-colombiana-y-su-sistema-de-partidos/>.

Aunado a lo anterior, en las elecciones legislativas de 2014 un total 131 candidatos, que en su mayoría recibieron el aval de organizaciones políticas tradicionales, resultaron cuestionados por tener vínculos familiares, de amistad o ser aliados políticos de quienes están investigados o fueron condenados por relaciones con grupos paramilitares, o por tener presuntos apoyos de actores armados como bandas criminales, narcotraficantes y guerrillas, así como con contratistas del Estado cuestionados. De esta lista, 33 fueron elegidos para el Senado de la República y 37 para la Cámara de Representantes²⁹. Para las elecciones de 2015, al momento de desarrollar este escrito, iban más de 140 candidatos avalados en su mayoría por los partidos tradicionales, para gobernaciones y alcaldías en 19 departamentos, que están siendo cuestionados principalmente por nexos con grupos ilegales, investigaciones en curso y uso indebido de recursos públicos³⁰. Algunos de estos candidatos cuestionados están heredando estructuras políticas de paramilitares, conocidas como “candidaturas en cuerpo ajeno”, y otros sencillamente están vinculados de manera directa con organizaciones criminales³¹.

Las autoridades y los miembros de corporaciones elegidos en 2015 deberán implementar los acuerdos de paz en sus territorios, pese a que fuertes actores regionales responsables en buena parte de la violencia política, se muestran decididos a oponerse a todo cambio que amenace su poderío local.

²⁹ La Fundación Paz y Reconciliación elaboró esta lista a partir de la investigación que adelantó en 10 departamentos del país. Para consultar la lista de los cuestionados, véase el informe elaborado por Pares: <http://www.pares.com.co/mafias-y-conflicto/un-congreso-cuestionado/>.

³⁰ Para más información sobre los candidatos cuestionados, véase el informe desarrollado por la Fundación Paz y Reconciliación: <http://es.scribd.com/doc/271654116/Informe-candidatos-Paz-y-Reconciliacion>.

³¹ Véase: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/estos-son-los-candidatos-mas-polemicos-elecciones-de-oc-video-570334>.

Otro aspecto crucial a tener en cuenta en aras de implementar ajustes al sistema político electoral tiene que ver con el financiamiento tanto de las campañas políticas como del funcionamiento de las organizaciones políticas. La Constitución garantiza el aporte del Estado a las organizaciones políticas una vez cumplan con algunos requisitos, mediante un modelo que mezcla aportes privados y públicos, bajo la premisa de que es necesario tener recursos para funcionar como organización política, así como para participar en la contienda electoral.

En cuanto al desarrollo de las contiendas electorales, a pesar de la disposición de aportar recursos públicos para las campañas, en la práctica éstas se financian principalmente con recursos de origen privado. Tanto en las elecciones territoriales de 2011 como en las legislativas de 2014, más de 70 % de los ingresos para las campañas fue de origen privado, siendo los aportes de los candidatos y sus familiares (hasta el cuarto grado de consanguinidad) la principal fuente de financiación, seguidos por aportes de personas naturales y jurídicas. Por el contrario, los aportes recibidos vía anticipos en 2011 fueron de apenas 2 % y en 2014 de 6 %³².

Entre los recursos privados, la ley permite que los candidatos a las elecciones legislativas y a las territoriales, así como sus familiares, hagan aportes de su propio patrimonio, los cuales no están restringidos a ningún límite más allá del tope máximo de gastos definido para cada campaña. Es así como se observó que en 2014 varios candidatos —principalmente de la región Caribe— financiaron la totalidad de sus campañas al Congreso 2014 con su propio patrimonio, siendo mucho más fácil para ellos participar en la contienda que para aquellos que no contaban con

suficientes recursos propios para sufragar estos gastos, ya que tampoco recibieron a tiempo los anticipos del Estado³³.

Estas situaciones han favorecido el surgimiento de un fenómeno denominado “endogamia del sistema”, que se manifiesta por la no renovación democrática de nuevos liderazgos políticos, por la participación de candidatos cuestionados por sus relaciones cercanas con grupos paramilitares o carteles de la contratación y por el acceso a grandes sumas de dinero de origen privado para financiar sus campañas políticas. Esta endogamia también se expresa en la apropiación de una serie de cargos, contratos y recursos públicos para mantener un caudal de votos que les permita perpetuarse en el poder (Duncan, 2014).

Aunque la Constitución garantiza el aporte del Estado a las organizaciones políticas mediante un modelo que mezcla recursos privados y públicos, bajo la premisa de que es necesario tener dinero para funcionar como organización política, así como para participar en la contienda electoral, lo cierto es que la mayoría de campañas políticas se financian sobre todo con recursos privados, muchos de ellos pertenecientes a los candidatos.

Finalmente, frente a estas situaciones es necesario revisar el rol de la autoridad electoral en el país. El Consejo Nacional Electoral, CNE, como máxima autoridad electoral en Colombia, debe encargarse de regular y monitorear el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y de ley en las distintas etapas del proceso electoral. Con ello busca garantizar la participación democrática, la preservación del Estado de Derecho y garantizar el derecho a elegir

³² Más información sobre la financiación de las campañas y la rendición de cuentas de ingresos y gastos se puede consultar en los informes desarrollados por Transparencia por Colombia para las campañas a las elecciones territoriales de 2011 y a las elecciones legislativas de 2014:

- Análisis elecciones 2011 en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=78:interactivo-analisis-cuentas-claras-elecciones-territoriales-2011&catid=101&Itemid=479.

- Análisis elecciones 2014 en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=537:transparencia-por-colombia-presenta-el-analisis-de-la-financiacion-de-las-campanas-y-la-rendicion-de-cuentas-en-la-elecciones-al-congreso-2014&catid=84:noticias&Itemid=233.

³³ Ibid.

y ser elegidos. Entre sus funciones se encuentran establecer los topes máximos de gastos de campaña y los montos de sanciones, adelantar auditorias, recolectar pruebas y aplicar sanciones monetarias a candidatos y organizaciones políticas que violen la regulación en materia electoral. A su vez, la Ley 130 de 1994 indica que el CNE debe constituir tribunales electorales para monitorear el desarrollo de las campañas políticas y elecciones, revisar los libros contables de las campañas y hacer seguimiento a la publicidad electoral. Dentro de las facultades de los tribunales se estipula que pueden realizar investigaciones, recolectar pruebas, citar a quienes consideren para que rindan testimonios y presentar pruebas.

Este órgano se compone de nueve magistrados elegidos por el Congreso en pleno, para un periodo de cuatro años por el sistema de cociente electoral, que depende del número de curules que cada organización política tenga en el Congreso. Las organizaciones políticas nominan a los candidatos a magistrados y el Congreso en pleno los elige. Esta forma de nominación y elección es cuestionada en el país porque les genera a los magistrados una perniciosa dependencia de los sujetos a los que tienen que monitorear y sancionar. Así las cosas, aunque por ley la autonomía e independencia del órgano electoral está garantizada, en la práctica los magistrados se enfrentan a grandes retos para mantenerla.

Frente a sus funciones de monitoreo y sanción, el CNE no cuenta con capacidad para supervisar el proceso electoral y las organizaciones políticas a lo largo del territorio nacional. Por ejemplo, los tribunales electorales deberían en principio tener presencia en todos los departamentos del país, pero a causa de que el CNE no cuenta con los recursos económicos para mantenerlos, solo hacen presencia en algunos departamentos. Así mismo la baja capacidad logística, administrativa y de recursos del órgano electoral impide que haga un eficaz acompañamiento a los tribunales en región y, con lo mismo, que le sea difícil cumplir sus funciones de monitoreo e investigación.

La intervención de los ciudadanos a través de mecanismos de participación política diferentes al voto, tales como revocatoria del mandato, plebiscito, referendo o consulta



³⁴ En el caso colombiano, mecanismos de participación directa como la revocatoria del mandato, el referendo y el plebiscito, representan la oportunidad para que los ciudadanos puedan seguir interviniendo en la gestión de los intereses compartidos que representa la política.

Después de más de tres décadas de promoción de la participación ciudadana, específicamente en el ámbito de intervención política, dichos canales y mecanismos de participación directa han sido propuestos, reglamentados y puestos en funcionamiento de manera tímida, sobre todo a nivel local³⁵, al tiempo que han tenido una baja eficiencia. Algunas de las causas de esta situación están relacionadas, en primer lugar, con el lejano lugar que ocupa la política en la vida de las personas, por lo menos en su cotidianidad. Los asuntos que competen a la comunidad política se consideran resueltos en el momento de la elección de las autoridades públicas, luego se considera que la construcción de propuestas y la deliberación pública sobre estos asuntos corresponde a los “políticos”, es decir, a las personas que se encuentran en cargos públicos o militan en una organización política. Por esta razón los destinos de los asuntos colectivos salen de la esfera de la acción ciudadana. A este punto se suma que el precario ambiente democrático hace que iniciativas que interpelan a las autoridades públicas sean consideradas, en el mejor de los casos, como “ataques” político-partidistas, y personales, en el peor de ellos.

En segundo lugar, la mecánica para la puesta en marcha de estas formas de participación es bastante rígida y compleja. En la mayoría de los casos requiere de la participación de instancias de representación política. Estas últimas son intermediarias obligadas de la iniciativa ciudadana sobre los asuntos de participación política. Ambas situaciones hacen que las iniciativas sean muy complejas, las cuales de por sí son bastante controvertidas en sociedades más bien escasas en oposición y deliberación política como la nuestra. Las dos limitaciones terminan por desestimular el proceso.

³⁵ Solo a manera de ejemplo sobre el uso de los mecanismos, se puede señalar que en relación al uso de la revocatoria del mandato, la Misión de Observación Electoral en Colombia informó que hasta 2103 se habían presentado 130 iniciativas de revocatoria del mandato, pero ninguna de ellas prosperó (véase <http://moe.org.co/control/participacion-ciudadana>). En el mismo año, la Registraduría General del Estado Civil señaló que en todos los departamentos del país se usaron 128 veces los mecanismos de participación directa. El mecanismo más usado fue el cabildo con 89 veces, seguido por la revocatoria –34 intentos–, 2 consultas, 2 referendos y la iniciativa legislativa (véase <http://www.registraduria.gov.co/-Mecanismos-de-Participacion,320-.html>).

En tercer lugar, la puesta en marcha de los mecanismos exige el uso de recursos financieros, técnicos y humanos. Las organizaciones impulsoras y las autoridades públicas deben destinar recursos cuando el mecanismo exige la mecánica de las votaciones. Sin embargo, la mayoría de las veces estos recursos no están considerados en la legislación o no existen las partidas presupuestales necesarias para hacerlos cumplir.

En cuarto y último lugar está la opacidad que ronda los asuntos de la política. El proceso democrático en Colombia apenas avanza en la consideración de que los asuntos ligados a la toma de las decisiones de los políticos no son solo competencia de estos y de sus pares (en referencia al control político). Por esta razón, la exposición pública de información sobre la toma de decisiones, los conflictos de intereses, la información de rentas y patrimonio, sigue siendo pobre y sin ella se dificulta que la ciudadanía pueda no solo reconocer los intrínquilos de los procesos de gestión, sino identificar la dimensión política de ésta.

Así las cosas, la deliberación y decisión de los asuntos políticos de la sociedad, a pesar de los planteamientos de la Constitución Nacional y sus normas, sigue siendo un terreno privilegiado para los actores políticos, entendidos estos como autoridades públicas, miembros de corporaciones públicas y de organizaciones políticas. La consecuencia obligada es que el control a la gestión política de los actores públicos queda solo a cargo de sus pares (de nuevo, el control político) y de los órganos de investigación, control y sanción —ya sean los órganos autónomos o las comisiones especiales creadas en corporaciones públicas—. En este panorama, la ciudadanía queda con pocas posibilidades.

Los mecanismos de participación política no se han desarrollado debido a que los ciudadanos consideran que con votar es suficiente, a que la mecánica de participación es rígida y compleja, aparte de implicar recursos financieros, técnicos y humanos, y a la escasa información pública sobre decisiones políticas.

De otro lado, la compleja e inflexible mecánica de la operación de estos dispositivos participativos, más la intermediación obligada de los representantes políticos, desestimula la intervención ciudadana.

Las propuestas

Entendiendo que no es posible llegar a un acuerdo de paz y hacerlo sostenible sin algún tipo de cambio en el sistema político, en las reglas de acceso al poder y en los mecanismos de participación ciudadana, es prioritario adoptar medidas concretas que faciliten la transición a un nuevo contexto posconflicto armado. También es preciso pensar en medidas que incrementen la credibilidad, legitimidad y gobernabilidad del Estado colombiano en los niveles nacional, regional y local, de manera que las razones que en primera instancia alimentaron el conflicto armado en el país también se vayan superando.

Igualmente es importante tener en cuenta que si bien los acuerdos se están firmando en medio de las negociaciones de La Habana, la puesta en marcha de los mismos debe llevarse a cabo tanto en las zonas donde se ha vivido el conflicto y por muchos años el Estado ha estado ausente o su capacidad institucional ha sido muy precaria, como en el resto del país. En ese sentido, pensar en la puesta en marcha de medidas uniformes reviste cierto grado de complejidad por la diversidad de las necesidades y los problemas de los colombianos en contextos socioeconómicos variados, con dotación de recursos diferentes, y con historias de poblamiento y de luchas diversas (Vargas, 2015).

Es prioritario adoptar medidas que faciliten la transición al posconflicto y que incrementen la credibilidad, legitimidad y gobernabilidad del Estado. Además, los acuerdos deben ejecutarse tanto en las zonas donde se ha vivido el conflicto y la falta de capacidad del Estado, como en el resto del país.

En este caso, se deben favorecer medidas diversas y diferenciadas:

“El pluralismo social tiene su contrapartida en el pluralismo político, pero también debe tenerla en el pluralismo jurídico. Si lo que se quiere es incrementar la legitimidad y aproximar las instituciones a la realidad social, es preciso aceptar que dos o más sistemas jurídicos puedan coexistir en medio de la diversidad propia de los estados contemporáneos sin que necesariamente se afecte su unidad política” (Trujillo, 2014:32).



Bajo la discusión de la figura más relevante para incorporar los ajustes normativos para la transición a la paz (congresito, plebiscito, por citar dos casos) sigue haciendo falta una nueva reforma política que dé cuenta de las disposiciones que busquen ensanchar y fortalecer la participación y la representación política. Una reforma política que busque fortalecer nuevos gobiernos y autoridades regionales o comunales, así como nuevos sistemas de representación política y de participación de la sociedad civil, para garantizar la autonomía política.

Las propuestas de ajuste al sistema político-electoral y a la participación política que se presentan a continuación son el resultado de retomar algunas de las fórmulas ya planteadas en procesos anteriores de negociación con grupos al margen de la ley (referenciados en este texto), del marco normativo vigente y de la problemática desarrollada en torno a los tres ejes de análisis.

Garantías para la participación y representación política de terceras fuerzas y nuevos grupos resultantes del acuerdo de paz con las FARC

Uno de los puntos coincidentes en los acuerdos de paz es la necesidad de garantizar el surgimiento y la permanencia de organizaciones políticas que aglutinen intereses variados, sean o no de oposición al gobierno. Dentro de las tareas pendientes para la transición de los grupos armados a la participación política, así como para ensanchar el espacio de participación y representación a otros actores desde el nivel local, sigue siendo necesario que se consolide el Estatuto de Oposición que legitime la acción política de sectores que ejerzan contrapeso al gobierno en los niveles nacional, regional y local. En medio de una transición a la paz, ese estatuto será fundamental para poner fin a la persecución judicial del disenso político pacífico (*Crisis Group*, 2012:6). Además, a nivel local estas medidas deberán blindar a las nuevas opciones del clientelismo tradicional que puede encontrar en ellas una fuerte amenaza a su poder.

En medio de una transición a la paz, el estatuto de la oposición será fundamental para poner fin a la persecución judicial del disenso político pacífico. En consecuencia, debe consolidarse para legitimar la acción política de sectores que ejerzan contrapeso al gobierno en todo nivel.

Reglamentar y fortalecer la oposición política para los nuevos movimientos y partidos políticos resultantes de la desmovilización de los grupos al margen de la ley, permitirá que surjan nuevas fuerzas políticas que llenen el vacío que está dejando la disminución del apoyo electoral a los partidos tradicionales. Esto desincentivará la tendencia a tomar las vías de hecho para tramitar los conflictos, dando espacio para que “la crítica, el desacuerdo, la inconformidad y la protesta encuentren un escenario legal y legítimo para expresarse y ese no es otro que el de las corporaciones elegidas democráticamente: Congreso, asambleas y concejos” (Cepeda, 2003:4).

Para los ajustes normativos necesarios, la legislación actual no es suficiente. Se requiere actualizar diversos aspectos:

- **La personería jurídica de las nuevas organizaciones políticas:** las actuales condiciones amarran la existencia de las organizaciones políticas y el derecho de acceso a recursos para su funcionamiento y para hacer campañas, a un desempeño en las urnas y a ciertas estructuras internas que en la práctica limitan el surgimiento de nuevos grupos. Sin llegar a flexibilizar tanto los requisitos para otorgar personería jurídica a los nuevos grupos, es necesario definir algunos requisitos en condiciones excepcionales para que el apoyo financiero no dependa de cumplir con un umbral electoral. En este caso,

la figura de inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos debería reforzarse como un mecanismo apropiado para la participación en los comicios.

- **Apoyo técnico:** es necesario que los ajustes normativos faculten el desarrollo de políticas para apoyar técnicamente a estos nuevos grupos en aspectos como su organización interna y reglamentos internos, la democratización de la toma de decisiones, el trabajo de relacionamiento con las comunidades y los grupos minoritarios. Deben tenerse en cuenta a las víctimas del conflicto armado y garantizarse su desempeño en los espacios de representación política, sean juntas administradoras locales, concejos municipales, asambleas departamentales y/o el Congreso de la República.
- **El financiamiento de las organizaciones políticas:** en un escenario de transición, y retomando el principio constitucional de financiar las campañas políticas principalmente con recursos de origen público (como se definió en el reciente Acto Legislativo 02 de 2015), es necesario considerar el financiamiento cien por ciento público para los nuevos grupos resultantes de la dejación de armas. No es posible permitir que recursos privados de estos candidatos apalancen sus campañas porque de entrada es claro que el origen de los mismos no es lícito. Igualmente, no es recomendable puesto que reviste un potencial riesgo de que se utilicen las campañas como una forma de “lavar” dichos recursos. Este financiamiento público debe disminuir de manera gradual a medida que esas organizaciones vayan consolidándose y tengan una trayectoria política que les permita empezar a recaudar recursos en fuentes privadas lícitas.
- **Definir espacios de transparencia, acompañamiento y control desde la ciudadanía:** estos nuevos grupos deberán aglutinar intereses diversos dentro de las comunidades donde se asentarán. Por lo

tanto, es importante definir medidas de transparencia y acceso a la información que cobijen su accionar, entendiendo que se moverán en el escenario de lo público y que sus acciones se deben legitimar desde la ciudadanía y de acuerdo con el marco normativo vigente. En este caso, es importante retomar los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y pluralidad que deben observar todas las organizaciones políticas. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) ofrece lineamientos básicos para la reglamentación de este tema.

- **Garantía de acceso al poder:** por una parte, es necesario garantizar la vida y la libertad de los integrantes de las nuevas organizaciones políticas y sociales, así como la de las que ya existen y hacen oposición al gobierno. Por otra parte, entendiendo que una condición fundamental para la dejación de las armas es poder participar en el escenario político-electoral y tener garantías reales de acceso al poder, es recomendable considerar medidas similares a las que ya se incluyeron a través del Acto Legislativo 02 de 2015 para que se amplíen las curules en las corporaciones de elección popular a nivel nacional, departamental y municipal para los grupos resultantes de la dejación de armas. El acceso a estas curules (así como a las de las minorías étnicas) requerirá de umbrales electorales menores.
- **Acceso a medios de comunicación:** acceder a los medios de comunicación masivos implica tener la capacidad de difundir las propuestas de campañas y generar mayor grado de recordación entre un grupo de electores cada vez más amplio y disperso. La garantía del ejercicio de la oposición requiere del acceso a medios de comunicación como un canal fundamental para garantizar que la ciudadanía pueda conocer sus propuestas. Si bien la ley ya reconoce el acceso a medios públicos para el desarrollo de las campañas, el reto está en reglamentar el acceso a los medios privados y en garantizar equidad en la exposición de sus propuestas.

Otros ajustes al sistema político electoral para incrementar la representatividad, credibilidad, legitimidad y gobernabilidad

Estos ajustes dan cuenta de aspectos que deben ser considerados dentro de la eventual elaboración de una nueva reforma política que recoja no solo los acuerdos de paz, sino también algunas de las tareas pendientes en estos temas. Las siguientes propuestas buscan aportar a la tarea urgente de redignificar el rol de representación de los partidos políticos y la actividad política:

- **Responsabilidad de las organizaciones políticas:** es necesario que los partidos adopten medidas claras para hacer transparentes los mecanismos internos para la entrega de avales, la conformación de listas y la distribución de los recursos para favorecer el liderazgo de grupos minoritarios. En este sentido es muy importante retomar la Ley de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, puesto que cobija a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos como sujetos obligados a cumplir con esta ley. Sin embargo, todavía no es claro quién debe aplicar las sanciones por el incumplimiento con las medidas de transparencia y acceso a la información ya que la Ley determina que el Ministerio Público (Procuraduría) debe cumplir con este papel, pero por mandato constitucional, el CNE es el encargado del control a las organizaciones políticas. La definición de esta potestad de control y sanción es urgente para evitar que se diluya el cumplimiento de esta ley.
- **Revisar el proceso de acceso a los recursos públicos para las campañas e incrementar el monto:** en cuanto a la financiación de campañas por parte del Estado para la elección de candidatos al Congreso, vale la pena recordar que sólo 6 % del total de ingresos en las pasadas campañas legislativas se originó en anticipos. Para asegurar que los recursos públicos en efecto apoyen las campañas, el porcentaje de anticipos debe incrementarse y garantizar que los partidos

efectivamente los reciban y los destinen a apoyar a sus candidatos, bajo criterios y mecanismos claros, transparentes y verificables. Es obligatorio revisar los mecanismos que adoptará el CNE para dar celeridad a la entrega de estos recursos, así como los montos y procesos para adquirir las pólizas de garantía, de manera que sean más asequibles para los candidatos y las organizaciones políticas que se beneficien con los anticipos. Esto se hace necesario para apalancar las campañas que se desarrollen en el ámbito local, ya que en la actualidad los anticipos se están destinando principalmente a apoyar las campañas al Senado y a las alcaldías y gobernaciones.

- **Reglamentar el acceso a los medios de comunicación privados:** la reciente reforma constitucional busca gradualmente aumentar el aporte de recursos públicos a las campañas como una medida para garantizar mayores oportunidades de participación en la política. Una forma de cumplir con esto es mediante la financiación cien por ciento pública de la publicidad electoral, lo cual aumentaría el aporte público a las campañas y además permitiría controlar uno de los aspectos más cruciales para la equidad en la contienda electoral y el mayor gasto de las campañas³⁶: el acceso a medios privados de comunicación. En el marco de las reformas políticas, se debe considerar la elaboración de una ley de medios que defina unos montos claros para la pauta publicitaria y que reglamente el pago de esta publicidad directamente con recursos públicos.
- **Revisar el proceso de acceso a los recursos privados para las campañas:** frente a la inequidad en la contienda electoral y los riesgos de que, a través de la financiación de las campañas, intereses privados legales o ilegales las capturen, dentro de la revisión de la normatividad que reglamenta el financiamiento de campañas es urgente

³⁶ Entre los donantes privados que más recursos aportaron a las campañas al Congreso 2014 estaban las dos principales cadenas de radio y televisión en el país; a su vez, el principal gasto de las elecciones de Congreso 2014 fue en propaganda electoral, que concentró el 42 % del total. Véase Transparencia por Colombia (2014). *Análisis de Cuentas Claras*, en <http://www.transparenciacolombia.org.co/images/ACuentasClarasCongreso2014.pdf>.

incluir ajustes que permitan limitar los aportes a las campañas que se originan en los recursos propios de los candidatos y/o de sus familiares.

- **El papel del control de la autoridad electoral:** es menester mejorar el proceso de la aplicación oportuna y efectiva de las sanciones por la financiación irregular de las campañas o por el incumplimiento con la rendición de cuentas. La baja probabilidad de una sanción es uno de los principales incentivos para violar estas disposiciones, lo que a su vez abre oportunidades para la captura del Estado por parte de intereses particulares. Igualmente se debe mejorar el proceso de la rendición de cuentas de las campañas, incorporando mayores criterios de seguimiento y control durante el desarrollo de las mismas, y no como funciona en la actualidad, cuando la mayor parte del control se hace ex post. Por otra parte, también se deben fortalecer los mecanismos de investigación y sanción del CNE para que cumpla con su misión, asegurando la independencia de sus magistrados frente a los congresistas y, sobre todo, frente a las organizaciones políticas. Lo último con el objetivo de evitar la politización del órgano encargado de monitorear lo electoral. Esto implica reformarlo para que adquiera capacidades de tribunal electoral y no limitar sus acciones a actos administrativos. También implica revisar la forma de nominación y elección de sus magistrados.

Garantía para la participación política de los ciudadanos a través de mecanismos de participación directa en el ciclo de gestión del desarrollo municipal y departamental

Construir paz implicará transformar las condiciones que dieron paso a la guerra, reparar los daños que se causaron en tantos años de atrocidades y trazar un proceso de reconstrucción del tejido social, institucional y económico, tanto de las regiones más afectadas como del resto del

país. La reconstrucción debe tener en cuenta las instancias regionales y territoriales, y no solamente una refacción de las instituciones del ámbito nacional.

Así, es necesario generar condiciones para que los ciudadanos puedan intervenir en los asuntos de la comunidad política. Si bien los canales y mecanismos de participación existen en las normas, es menester que los ciudadanos ganen en información y conciencia sobre la utilidad de estos, al tiempo que la institucionalidad pública, encargada de proteger, respetar, garantizar y promover el derecho, cumpla con la parte que le corresponde: i) informar; ii) disponer de los arreglos institucionales, incluidos los presupuestales; iii) incorporar y/o acatar las iniciativas o decisiones ciudadanas, según el alcance del mecanismo. Para ello será necesario:

- **Diseñar y adoptar programas de sensibilización, información al ciudadano y fortalecimiento de la sociedad civil,** y además a los concejales y a los miembros del gobierno territorial, sobre el derecho de los ciudadanos a la participación política, a través de mecanismos de participación directa.
- **Incorporar en los planes de desarrollo municipal y departamental objetivos estratégicos, programas, proyectos y presupuesto** para involucrar la participación directa de los ciudadanos en decisiones relacionadas con el diseño y la formulación de normas y políticas públicas. Más allá de lo señalado en la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), los planes deberán convertirse en instrumentos efectivos para avanzar en la construcción de nuevos acuerdos de convivencia en el marco del posacuerdo y el posconflicto. Para este efecto, los planes deberán incluir estrategias, recursos institucionales y financieros para la participación efectiva de las personas.
- **Disponer de partidas presupuestales específicas para responder a la demanda de la ciudadanía** en el marco de la utilización de mecanismos de participación. Tanto los grupos promotores como las

entidades con funciones y competencias³⁷ deberán contar con destinación específica de recursos para la celebración del referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, al igual que la consulta popular y el cabildo abierto.

En este sentido, la legislación relacionada con el presupuesto de entidades nacionales (de la rama Ejecutiva, la Registraduría del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral) y territoriales, deberá considerar provisiones presupuestales especiales para financiar la operación de los mecanismos de participación directa, tales como grupos promotores, recolección de apoyos o firmas, información y publicidad y votaciones.

- **Garantía para del derecho de acceso a la información pública** como base fundamental para la participación política de los ciudadanos. Enmarcada en diseño de pesos y contrapesos, la participación debe informarse para el logro del control social y la incidencia. Es necesario entonces:

- **Habilitar la capacidad de entidades públicas para garantizar el acceso a la información en virtud de la Constitución Nacional y la Ley 1712 de 2014.** Esta actividad compromete a alcaldías, gobernaciones, corporaciones públicas municipales y departamentales, como del Ministerio Público: defensorías regionales, procuradurías regionales y personerías municipales. A partir de los lineamientos de la legislación, las entidades deberán producir y entregar información pública, al tiempo que será necesario que el Ministerio Público, como órgano garante del derecho de acceso a la información, promocióne y sancione el incumplimiento por parte de los sujetos obligados.

³⁷ En este punto es necesario recordar que tienen competencias al respecto: corporaciones públicas (niveles nacional, departamental y municipal), administraciones municipales y departamentales, Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral y Ministerio Público.

- Incorporar en las estrategias de Gobierno en Línea³⁸ directrices especiales relacionadas con la transparencia activa en cuanto a la acción pública y ciudadana relacionada con todo el proceso de posacuerdo y posconflicto. El Ministerio de Tecnologías de la Información junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento de la Función Pública, también deberán proponer plataformas tecnológicas en clave de “lenguaje claro”³⁹ e información socialmente útil, que permitan el control social y político a la gestión, como el uso de los mecanismos que hacen parte de la reflexión del presente documento.

- **Redireccionar la rendición de cuentas a la ciudadanía hacia un proceso social y político que involucre la petición de cuentas como un aspecto central.** De la mano del acceso a la información, el proceso de recomposición de las relaciones de confianza requiere de escenarios de diálogo que permitan el escrutinio público de las acciones de la autoridad. Se requiere aumentar la capacidad institucional para diseñar y ejecutar estrategias de rendición-petición de cuentas a la ciudadanía, pero donde se dé una relación equilibrada entre lo que el gobierno quiere poner a consideración de la ciudadanía y lo que la ciudadanía quiere saber.

El papel de lo local en la aplicación de estos ajustes

Las reformas políticas se han construido desde el ámbito nacional y no necesariamente han contemplado su aplicación efectiva en el nivel territorial. En esta ocasión es necesario cambiar el paradigma y valorar el rol protagónico que deben tener los departamentos y municipios en el diseño,

³⁸ Estrategia del Gobierno nacional orientada a vincular las tecnologías de la información a la gestión de las políticas de desarrollo.

³⁹ A partir de las políticas para el Sistema de Atención al Ciudadano (Documento CONPES 3785 de 2013) se propone “ofrecer a los ciudadanos información en lenguaje claro y comprensible de manera que tengan certidumbre sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que podrán solucionar sus inquietudes y gestionar sus trámites”. Véase <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/11%20GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf>.

la aplicación, el seguimiento y el control de estas medidas, entendiendo que es allí donde se hace más evidente la pluralidad de actores, contextos e intereses. Esto permite rescatar los espacios de participación y representación locales y abrir nuevos espacios para las terceras fuerzas resultantes de los acuerdos de paz:

“Rescatada la democracia local y recuperado el municipio como un punto cabal de encuentro entre la sociedad y el Estado, se abre la posibilidad de construir una nueva institucionalidad territorial que, de abajo hacia arriba, dinamice la deliberación y estimule los acuerdos y legitime las instituciones que se diseñen y construyan” (Trujillo, 2014:35).

Finalmente, al reconocer que la construcción de la paz involucra a diversos actores en varios niveles, se entiende también que es necesario definir tareas igualmente diversas:

“Cuando hablamos de construcción de paz estamos hablando de tareas a diversos niveles y que competen a diferentes actores. En lo nacional a los actores políticos y sociales en sus expresiones nacionales, probablemente más como veedores y mecanismos de presión para el cumplimiento de lo acordado. En lo regional y lo local la tarea es fundamentalmente de las organizaciones sociales y comunitarias que deben ser protagonistas de las políticas que se diseñen e implementen para promover y lograr la vida digna que desean los pobladores territoriales” (Vargas, 2015:3).

Referencias

- Ávila, A. (10 de marzo de 2014). Mafias y conflicto. Un Congreso cuestionado. *Sitio web de la Fundación Paz y Reconciliación*. Disponible en: Barberena, V., Gehring, H. y Restrepo, D. (Editores). (2014). *Descentralización en-clave de paz*. Serie Rutas para la Paz. Bogotá: RINDE y KAS.
- Centeno, J. P. (5 de septiembre de 2015). Partidos, avales y elecciones: reflexiones acerca de la cultura política colombiana y su sistema de partidos. *El libre pensador*, 10. Disponible en: <http://librepensador.uexternado.edu.co/partidos-avales-y-elecciones-reflexiones-acerca-de-la-cultura-politica-colombiana-y-su-sistema-de-partidos/>.
- CINEP. (2014). *Informe Especial. Estrategias y retos políticos para la paz. Recomendaciones y retos políticos para el sector político y la sociedad civil*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz (CINEP/PPP).
- Corporación Transparencia por Colombia. (2011). *Análisis cuentas claras, elecciones territoriales 2011*. Disponible en: <http://indicedetransparencia.org.co/Portals/0/Documentos/Otros/An%C3%A1lisis%20Cuentas%20Claras%20Elecciones%202011.pdf>.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2014). *Análisis cuentas claras, elecciones 2014*. Disponible en: <http://indicedetransparencia.org.co/Portals/0/Documentos/Otros/ACuentasClarasCongreso2014.pdf>.
- Crisis Group. (25 de septiembre de 2012). Colombia: ¿Por fin la paz? *Informe sobre América Latina*, 45. Disponible en: <http://www.crisis-group.org/~media/Files/latin-america/colombia/Spanish%20translations/045-colombia-peace-at-last-spanish.pdf>.
- Duncan, G. (Febrero de 2014). Panorama de riesgos en las elecciones legislativas de Colombia 2014. *Perspectiva FESCOL*, 3. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/10606.pdf>.
- Foro Nacional por Colombia. (2015). *Elecciones para la paz. Guía para las elecciones de autoridades locales de 2016. No bote el voto*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Guarín, R. (2011). Colombia: democracia incompleta. Introducción a la oposición política. En *Proyecto integral para la modernización del Sistema Electoral Colombiano*. Bogotá: PNUD (pp. 17-242). Disponible en: http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/Tomo_II_TITULO_1reformalect.pdf.
- Londoño, J. F. (2011). Evolución del financiamiento político, un proceso incremental de reformas. En *Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral 2011*. Bogotá: Consejo de Estado de la República de Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *Oposición política en Colombia: debate inconcluso. Herramienta para la construcción colectiva de un estatuto de garantías a la oposición en Colombia*. Bogotá: PNUD.
- Restrepo, N. (2011). Balance regional. Colombia. En A. Flores y K. Tempos (Eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: International IDEA, OEA y UNAM.
- Vargas, A. (6 de agosto de 2015). Paz territorial: posibilidad para la vida digna. *El Colombiano*. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/paz-territorial-posibilidad-para-la-vida-digna-XY2504264>.

Marco normativo

- Constitución Política de la República de Colombia, 1991.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 130 de 1994.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 131 de 1994.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 974 de 2005.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 996 de 2005.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1475 de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1712 de 2014.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1757 de 2015.

Capítulo 3

¿Son necesarios programas de desarrollo y fortalecimiento territorial en clave de paz?

Viviana Barberena Nisimblat y María Adelaida Barros Jaramillo¹

¹ Viviana Barberena Nisimblat: abogada de la Universidad Externado de Colombia, filósofa de la Universidad del Rosario y máster en Ciencias de la Administración Pública de la Escuela Superior de Ciencias Administrativas (*Hochschule für Verwaltungswissenschaften*) de Speyer, Alemania, experta en temas de gestión territorial y descentralización. Autora de diferentes publicaciones en el tema, ha trabajado con cooperación internacional (GIZ, AID, BID, entre otros). Actualmente trabaja los temas de descentralización y posconflicto, coordina el Centro de Estudios Regionales de la Federación Nacional de Departamentos y la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial, Red RINDE.
María Adelaida Barros Jaramillo: profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales con énfasis en Gerencia Pública y Desarrollo Territorial de la Universidad Externado de Colombia. Tiene experiencia en temas coyunturales políticos, con profundizaciones en los temas de gerencia y gestión pública, es investigadora de la Red RINDE.

Introducción

De cara a un proceso de posconflicto aparece inevitablemente la preocupación por garantizar que lo acordado se cumpla. Además se entiende que estos procesos tienen etapas y en cada una de ellas hay demandas y problemas concretos que resolver. Surge entonces la pregunta de qué tan preparados están los actores, y especialmente las instituciones, para enfrentar estos desafíos.

También debe decirse que en la ilusión democrática de la paz surge la esperanza de que todo va a cambiar de manera inmediata. Pero no es claro que el país esté preparado para que el cambio sea tan rápido como se espera. Buena parte de esta preocupación radica en que los nuevos roles y las tareas que se derivan de los acuerdos estén claros y todos sepan qué les corresponde hacer para cumplir con lo acordado.

Es por ello que parece necesario crear, fortalecer o reformar programas orientados a generar capacidades para afrontar las tareas, pero también para generar nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil e incluso nuevas formas de gestión pública. De hecho ya el país ha emprendido esta tarea en otras oportunidades, así que si se mira la evolución de los mismos, es poco lo que queda por inventar y en cambio es mucho lo que hay por aprender de diversas experiencias.

Si se recuerda, el origen de la estructura de cooperación internacional es la Guerra Fría que sobrevino a uno de los conflictos más grandes de la historia y sin duda el más grande del siglo XX: la Segunda Guerra Mundial.

El desarrollo de los países y sus conflictos tiene muy diversos orígenes y se ha llegado a la solución de muy diversas maneras. Después de conflictos largos y cruentos, el tejido social, la economía y la institucionalidad, terminan fuertemente debilitados y se requiere de un gran esfuerzo, de la cooperación de múltiples actores a nivel internacional, nacional y territorial, para reconducir los procesos a un desarrollo armónico y sostenible.

Nuestro conflicto —variado, complejo y largo— adopta características que deben ser revisadas junto con experiencias anteriores para no repetir los errores del pasado. Las FARC son la guerrilla más antigua y, por tanto, terminar ese enfrentamiento constituye uno de los mayores desafíos. Pero igual de importante es cómo se logra no solamente que se firmen los acuerdos, sino que se produzcan los hechos desencadenantes de una nueva manera de convivir por un lado, y por otro, generar procesos de paz duradera buscando mitigar o eliminar las *causas objetivas del conflicto*.

Además debe reconocerse una economía en crecimiento, una institucionalidad estable, una sociedad civil más empoderada y un país que transita hace casi 30 años por la descentralización y que constitucionalmente es definido como unitario, pero con autonomía de sus entidades territoriales. Paradójicamente en muchos aspectos hemos vivido con el argumento del conflicto de manera latente, pero al mismo tiempo como si este no existiera. Así diseñamos programas e instituciones como se dice coloquialmente *para Dinamarca y no para Cundinamarca*, y a su vez minimizamos el desarrollo de aquellas que han aprendido de Dinamarca. Es decir, son fuertes, tienen capacidad institucional para enfrentar grandes retos y han entendido que tienen que gobernar para sus comunidades.

A pesar de lo anterior, el Gobierno nacional no ha logrado trabajar con lógica territorial y admitiendo la heterogeneidad regional. Por otra parte, el Estado ha demostrado incapacidad en trazar y sobretodo mantener políticas de largo plazo. El fortalecimiento institucional no es la excepción. Se anuncian e inician programas ambiciosos y un tiempo después derivan en otra cosa y desaparecen sin dejar huella alguna.

Es el caso de programas que apoyaron la descentralización en sus inicios: al Programa de Desarrollo Institucional, PDI, le siguió el Programa Mejor Gestión de los Departamentos, PMGD, y desde allí todos los programas para fortalecer la descentralización fueron languideciendo. Recientemente el Programa de Generación de Capacidades, bajo el liderazgo del DNP, lleva cinco años sin que aún haya logrado despegar.

Debe aclararse que el fortalecimiento institucional no resuelve problemas estructurarles del sistema. Pero es indispensable que cualquier estrategia lo comprenda como aspecto esencial, antes, en la transición y en el largo plazo. Es decir, al lado de un programa de esta naturaleza quedan tareas inmensas para el Estado y el conjunto de la sociedad. Es indispensable una reforma política estructural que transforme la democracia y asegure recursos para que las entidades territoriales puedan cumplir con sus competencias ya establecidas y con las que han empezado a surgir fruto de los acuerdos. Así mismo es necesaria la reflexión sobre el tipo de Estado y de institucionalidad requeridos. No corresponde a este artículo proponer la reforma, sino sugerir cómo puede apoyarse.

En este punto la discusión se centra en si se debe formular un nuevo programa diferente a los que se llevan a cabo en la actualidad o si, por el contrario, se debe seguir con los programas pero haciéndoles una serie de modificaciones que se ajusten a los nuevos desafíos y demandas de la sociedad tras la firma de los acuerdos de paz.

1

Este artículo, en un primer momento, realizará una revisión a los programas que ya se han implementado en contextos similares al actual, para ver cómo fueron su funcionamiento, sus fortalezas y sus debilidades.

2

Luego se entrará al tema de las demandas del conflicto y posconflicto frente a los programas de desarrollo en general, para finalizar con la propuesta inicial de un programa de desarrollo y los mínimos que debe tener para poder cumplir con éxito su objetivo.

El camino recorrido

Son muchos los programas que se han desarrollado y los que aún se están ejecutando, pero por cuestiones de espacio no se mencionarán todos, sino aquellos que en su ejecución pueden dejar importantes lecciones de cara a una eventual firma de la paz y con ésta a un escenario de posconflicto.

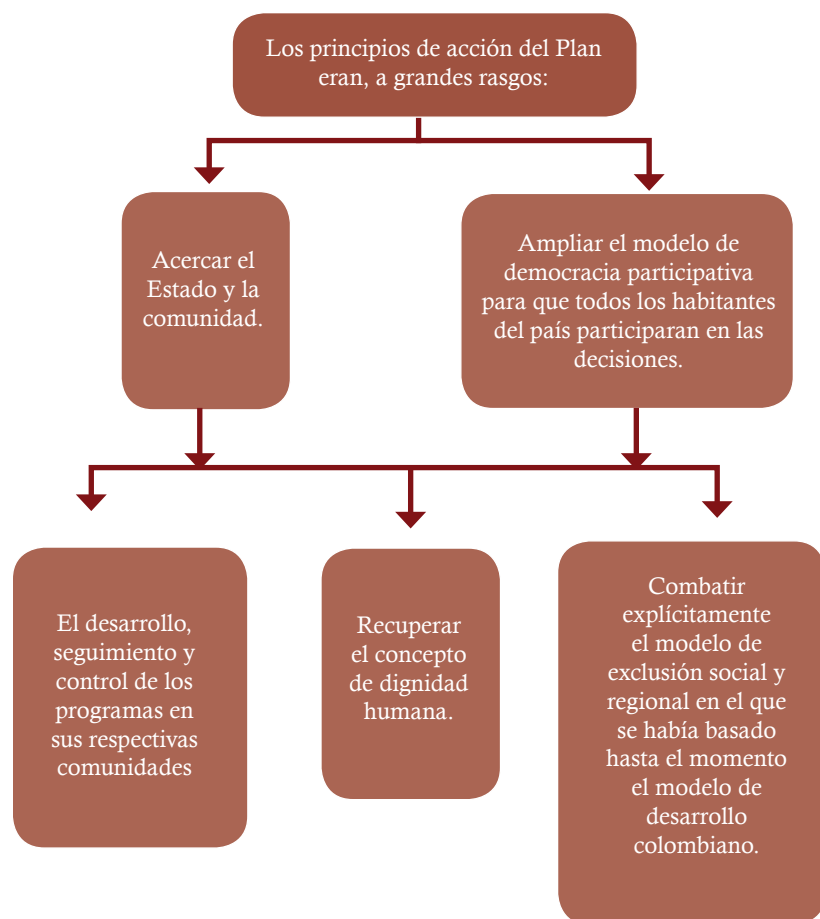
Al revisar la literatura y en discusiones con expertos, funcionarios del orden nacional, departamental y municipal, así como con actores de la sociedad civil, resulta imprescindible en un análisis de fortalecimiento institucional en contexto de posconflicto y descentralización, el estudio de los programas más emblemáticos y los que probablemente dejan más lecciones aprendidas y fueron reconocidos como innovadores en su momento. El primero y más importante es el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, el segundo es el Programa de Desarrollo Institucional, PDI, como el programa pionero y más amplio emprendido para fortalecer la descentralización, y finalmente el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero, Forec, como modelo de ejecución.

Plan Nacional de Rehabilitación, PNR

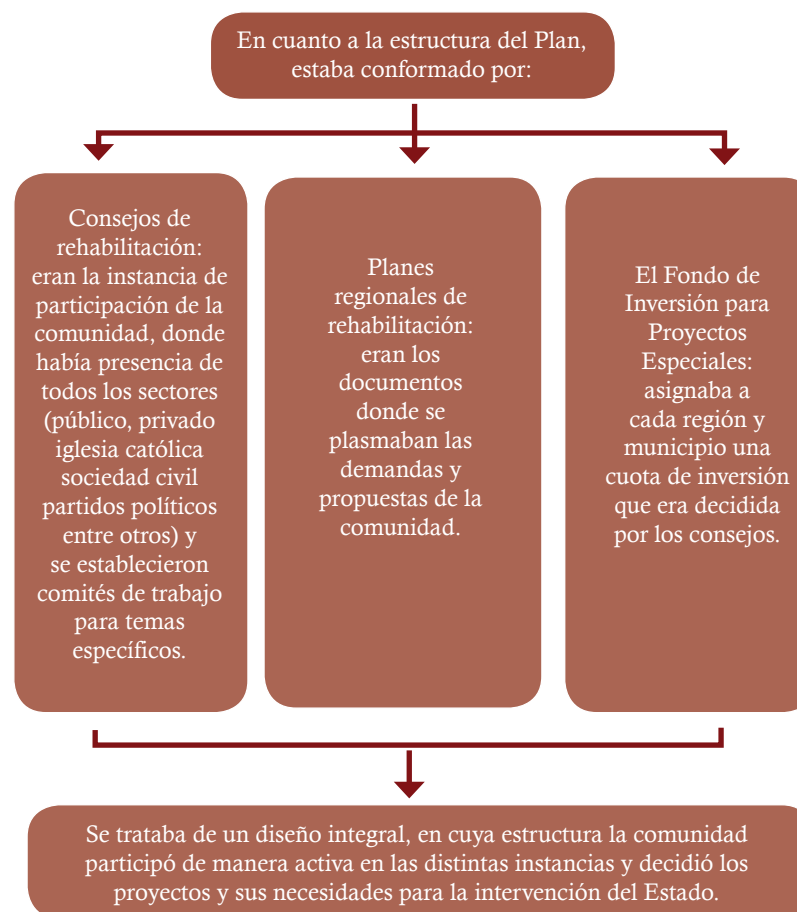
EL Plan Nacional de Rehabilitación PNR fue un programa diseñado en el gobierno de Belisario Betancur, luego de haber firmado acuerdos, tregua y cese bilateral al fuego en 1983, con las FARC, el M-19 y el EPL.

Para hacerle frente a las causas objetivas de la violencia y establecer relaciones armónicas entre el Estado y la sociedad, el PNR buscaba establecer un clima de paz y disminuir el apoyo de la comunidad hacia las guerrillas por medio del aumento de la inversión social del Estado en las zonas rurales.

Lo que buscaba el PNR era hacerle frente a las causas objetivas de la violencia y establecer relaciones armónicas entre el Estado y la sociedad. Pretendía establecer un clima de paz en las zonas afectadas por la violencia y disminuir el apoyo de la comunidad hacia las guerrillas por medio del aumento de la inversión social del Estado en las zonas rurales. Todo lo anterior se lograba con la participación activa de la comunidad en las decisiones y el desarrollo del Plan, cuyo enfoque no se limitaba solamente a la paz, sino también a la reconciliación, rehabilitación y normalización.



El PNR se centraba en los territorios afectados por la violencia donde los enfrentamientos impactaron de manera considerable las condiciones de vida de los habitantes. Para esto, se realizó una caracterización económica de las regiones con el fin de definir la intervención en cada una de ellas, estableciendo que “la principal característica de las regiones de rehabilitación era la desarticulación de su estructura económica con la del resto del país y el grado de exclusión social de sus habitantes [...], regiones donde la presencia estatal es nula o poco efectiva” (Wills, 2012). Para esto se establecieron tres regiones, a saber: de enclave, de colonización y de economía campesina.



En lo concerniente a la financiación, los recursos del PNR provenían del presupuesto nacional, de crédito externo y de recursos del Banco Mundial. Sin embargo, al momento de diseñar el Plan, no se tuvieron en cuenta algunos problemas que surgieron en la marcha y por lo que no se pudo cumplir con las metas de inversión establecidas.

El PNR marcó una diferencia con los programas de desarrollo que se habían implementado hasta el momento, por lo que es un hito y una referencia para programas posteriores. El aspecto principal a resaltar del Plan fue la participación activa de la comunidad, lo que permitió una apropiación de los programas, un desarrollo acorde a las necesidades de la comunidad, y una concertación entre los distintos sectores y actores involucrados en el desarrollo del país.

El PNR, cuyo enfoque no se limitaba solamente a la paz, sino también a la reconciliación, la rehabilitación y la normalización, logró la participación activa de la comunidad en las decisiones y el desarrollo del Plan. Esto condujo a que la gente se apropiara de los programas, a concertar entre sectores y actores involucrados en el desarrollo del país y a que las inversiones respondieran a las necesidades de las personas.

Aspectos a resaltar:

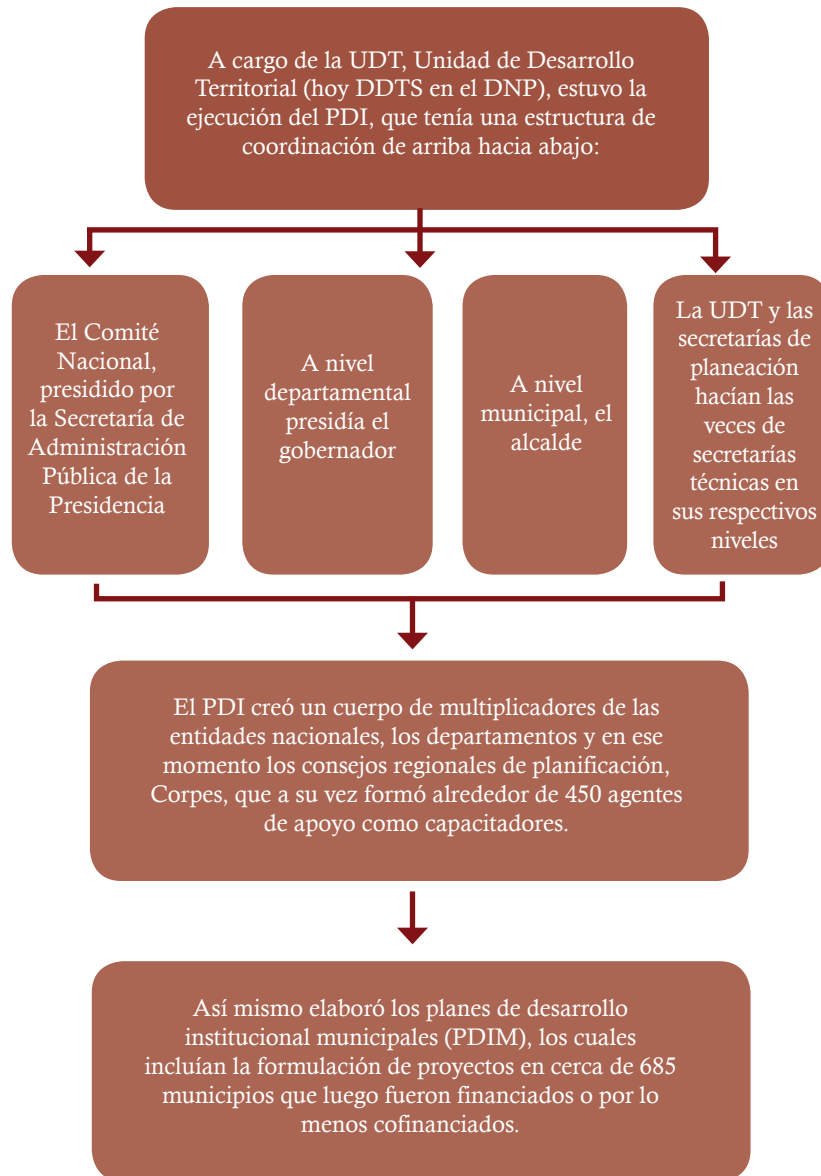
- El protagonismo y la participación tanto de la población en general como de las comunidades específicas de los territorios hizo que la sociedad se sintiera partícipe del programa y ayudara en sus diferentes etapas.
- Los consejos de rehabilitación permitieron la discusión informada y directa sobre los aspectos locales y regionales propios de cada territorio.
- El programa tuvo en cuenta las particularidades de cada territorio, discutido con actores muy diversos, lo cual permitió una respuesta estatal diferenciada y adecuada que redundó en una valoración positiva de la institucionalidad.
- La participación funcionó en el nivel micro, pero cuando se pasó a instancias mayores como la nacional no fue tan efectiva como se esperaba. Para un nuevo programa se debe pensar en las formas de participación que involucran los diferentes niveles.

Programa de Desarrollo Institucional, PDI

En los primeros años de la puesta en marcha de la descentralización, se hizo un énfasis en el fortalecimiento institucional especialmente desde la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, que recibió esa tarea, pero se carecía de un programa nacional. En 1991 inicia la ejecución el PDI dirigido especialmente a municipios menores de 100.000 habitantes, que en ese momento eran alrededor de 700. Se buscaba eficiencia y buena gerencia pública, en particular de los alcaldes elegidos popularmente, que promoviera una adecuada prestación de servicios públicos.

Luego de estos esfuerzos, las administraciones empezaron a cualificarse elevando el nivel educativo de funcionarios y alcaldes. Como había un gran entusiasmo por el nuevo proceso, hubo esfuerzos económicos e institucionales muy importantes que se dedicaron al fortalecimiento institucional.

Durante el proceso de descentralización los municipios tuvieron que asumir competencias para las que no estaban preparados y no sabían cómo hacer la tarea. De otro lado, el Gobierno nacional tampoco tenía una oferta institucional articulada alrededor de necesidades concretas identificadas.



Dentro de los aspectos a destacarse se encuentran:

- Los municipios vieron en el programa una oportunidad de mejoramiento y pusieron su voluntad para lograrlo.
- Los PDIM sirvieron como herramienta para la gestión de la administración y generaron sentido de pertenencia porque se diseñaron con los actores del municipio apoyados por facilitadores, lo cual también acercó al Estado y la sociedad civil.
- Los departamentos se fortalecieron en su tarea de asistencia técnica y lograron cualificación de su personal.
- Hubo un gran interés por lograr una integración de todos los actores intervinientes y de cruzar adecuadamente la oferta institucional.
- Fue un período de gran desarrollo normativo porque fue posterior a la Constitución. Esto hizo que se ofrecieran elementos de capacitación muy actualizados.

Dentro de las debilidades se encuentran:

- Fue un programa muy ambicioso que requería de mucha coordinación de sus actores para que pudiera conseguirse la articulación deseada. Esto no se logró siempre y generó inconformidades no solo en el nivel territorial, sino en las entidades que pertenecieron al programa.
- El PDI empezó sin tener resueltos muchos problemas financieros y administrativos, lo cual por momentos se vio como improvisación.
- Como la convocatoria que se hizo fue tan amplia, la calidad de los asesores y capacitadores fue muy variada. Hubo unos muy buenos, pero en otros casos la calidad fue muy baja.

- A pesar de los esfuerzos por cruzar oferta y demanda, esto no siempre se logró. Por una parte, muchas de las metodologías y herramientas elaboradas no eran aplicables por su complejidad a los municipios del programa. Por otra parte, para la elaboración de los diagnósticos se carecía de información básica confiable y por esto el proceso se iniciaba sin contar con una línea de base seria.
- A pesar de que se montó un sistema de seguimiento y evaluación no fue utilizado en debida forma y no se pudieron tener al final indicadores confiables de los avances.
- La profusa normatividad generó dificultades para que el programa pudiera reaccionar tempranamente y contara con los instrumentos y el conocimiento adecuados. Por eso mucha parte de la actividad se dedicó a actualización normativa y no a los procesos, como se concibió originalmente.
- A pesar de lo bien valorada que fue la presencia del programa en los municipios, no se logró garantizar su sostenibilidad. Este se mantuvo y tuvo impacto mientras pudo garantizar presencia y recursos en los territorios. En tanto esos programas no se incorporen a las agendas de gobierno y se asigne presupuesto para ellos, todos estarán condenados a correr la misma suerte.

Fondo de Reconstrucción Económica y Desarrollo Social del Eje Cafetero, Forec

Surgió en 1999, luego de que un terremoto destruyera casi en su totalidad al departamento del Quindío y afectara de manera considerable a otros cuatro departamentos y 28 municipios.

El Forec fue concebido como una “entidad de naturaleza especial del orden nacional con sede en Armenia, con personería jurídica propia, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia y adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República” (Cuervo, s.f.). Lo anterior se debe a que en el momento de la tragedia los municipios y departamentos no contaban con los recursos financieros necesarios, ni la capacidad institucional ni física para hacerle frente al proceso de reconstrucción, por lo que se hizo necesaria una institucionalidad del orden nacional. Sumado a esto, se quería blindar la reconstrucción de las dinámicas clientelistas y de la corrupción, lo que hizo que la contratación con entes públicos y privados se rigiera por el derecho privado, mientras que las actividades financiadas con recursos de crédito externo se regían por las normas y los procedimientos del BID y del BIRF.

Cuando sucedió el terremoto fue necesaria la intervención de una institucionalidad del orden nacional porque los municipios y departamentos no contaban con los recursos financieros necesarios, ni la capacidad institucional ni física para enfrentar el proceso de reconstrucción. Sin embargo, el Forec trabajó por zonas e involucrando organizaciones no gubernamentales locales, con el objetivo de atender las particularidades de cada cual.

Las líneas estratégicas de la intervención eran vivienda y restitución de los equipamientos públicos, fortalecimiento del tejido social, reactivación económica, recuperación ambiental y políticas públicas.

1 Para poder llevar a cabo la reconstrucción, el Forec dividió al territorio en zonas (en total 31, de las cuales 15 estaban en Armenia), y en cada una se conformó una gerencia zonal que estaba a cargo de una ONG. A esta intervención en el territorio se le denominó zonificación micro y lo que buscaba era mayor eficiencia en la respuesta institucional.

2 La estructura del Forec recaía principalmente en las ONG, cada una de ellas era la encargada de una zona, tenía competencias en la ejecución de recursos públicos y también debía poner en práctica los planes y proyectos a su cargo en materia de vivienda, infraestructura social y pública, generación de empleo y medio ambiente. La figura de las ONG facilitó que los damnificados tuvieran un solo interlocutor en cada zona para todos los asuntos relacionados con la reconstrucción.

3 Un aspecto a resaltar de las ONG y del Forec fueron los planes de acción zonales (PAZ) que eran los instrumentos de planificación elaborados por las gerencias zonales, que recogían las prioridades de inversión de los planes de desarrollo local en el marco del ordenamiento territorial, los cuales eran aprobados por el alcalde con el visto bueno del concejo municipal.

“Los PAZ eran el resultado de varios ejercicios de concertación realizados entre las gerencias zonales, las autoridades municipales y las comunidades afectadas” (Cuervo, s.f.).

El problema que presentó esta estructura es que el sector público territorial (departamento y municipio) no tuvo un papel activo en la reconstrucción y en parte se sintió remplazado por las ONG y el Forec, aunque en algunos casos los alcaldes participaron en la selección de las ONG que iban a servir como gerencias zonales.

Una consecuencia de esta marginación y que afectó a los territorios fue el hecho que en los municipios afectados, con excepción de Armenia, la intervención del Forec rebosó la capacidad de respuesta de la institucionalidad municipal, haciendo que “una vez el Forec cesó en sus funciones, la institucionalidad municipal quedó en déficit ante la capacidad de gestión de un modelo exitoso que había logrado reunir recursos fiscales e institucionales sin precedentes en una situación de desastre” (Cuervo, s.f.).

Al diseñar el Forec se definió que la reconstrucción no padeciera de las dinámicas clientelistas y de la corrupción. Por ese motivo, la contratación con entes públicos y privados se rigió por el derecho privado, mientras que las actividades financiadas con recursos de crédito externo se regían por las normas y los procedimientos del BID y del BIRF. Además, las donaciones se manejaron por aparte y sin incluirlas en presupuestos ni patrimonios gubernamentales.

Los recursos del Forec eran públicos, provenían del presupuesto de la Nación o de crédito externo, algunos gobiernos subnacionales destinaron recursos para la atención de la emergencia que después fueron reembolsados por el Forec (González, 2003). Las donaciones recibidas por terceros para la reconstrucción no eran parte ni del

Presupuesto General de la Nación ni del patrimonio, por esto su manejo no estaba sujeto a las normas que determinaban la ejecución del presupuesto público.

Aspectos a resaltar:

- Uno de los grandes éxitos del Forec es que ejecutó los recursos de manera eficiente.
- La eliminación de los intermediarios políticos en la asignación de recursos y en la formulación de proyectos.
- La respuesta rápida y eficiente a los problemas de la comunidad.
- La intervención de las ONG en territorio, lo que permitió agilizar el proceso de contratación, decisión de proyectos y asignación de recursos.

Algunas limitaciones:

- Haber dejado a un lado al poder público territorial, especialmente a las alcaldías y las gobernaciones que no se sintieron partícipes de la reconstrucción, salvo como asesoras al momento de decidir a quién contratar, lo que hizo que al finalizar el Forec muchas de éstas no contaran con el conocimiento y las capacidades suficientes para seguir con la labor de reconstrucción.
- La división del territorio en gerencias zonales fragmentó la región en términos urbanísticos —especialmente a Armenia, que se dividió en 15 zonas, cada una con una gerencia— al tiempo que profundizó la división sociedad-Estado a nivel regional (Cuervo, s.f.).

Demandas del posconflicto: asegurar una institucionalidad territorial

Al momento de entrar en la etapa de posconflicto, debe definirse con claridad qué se quiere lograr. Un programa de esta naturaleza no va a resolver todos los problemas y las debilidades de lo institucional a nivel territorial. Se trata de avanzar en la construcción de un nuevo modelo de Estado y de sociedad, que tramite sus conflictos sin violencia y que la fortaleza que se genere contribuya de manera importante a lograr una paz estable y duradera.

Pero lo más importante como objetivo debe ser la construcción de una institucionalidad que se oriente a la paz y que represente para la sociedad una garantía de no repetición de los hechos desencadenantes de la violencia y de credibilidad.

Debe tenerse en claro que un programa para el posconflicto no va a resolver todos los problemas y las debilidades de lo institucional a nivel territorial. Lo verdaderamente importante en el posconflicto es crear una institucionalidad en todos los niveles, que genere credibilidad entre la ciudadanía y esté orientada a la paz y a evitar sucesos futuros que deriven en violencia y repitan lo que sucedió (garantía de no repetición).

Eso significa que deben generarse objetivos concretos en ese fortalecimiento. No se trata de hacer más eficientes a las alcaldías para que envíen a tiempo los instrumentos que se diseñan desde la Nación para el seguimiento en cada uno de los sectores. Es cuestión

de generar una manera de gestionar incluyente, participativa y de cara a la ciudadanía, que brinde seguridad y confianza a la comunidad, así como de apoyar en el diseño de políticas regionales y locales para establecer marcos articulados entre construcción de paz, desarrollo humano y territorio y aplicar el enfoque diferencial; pasar de agendas sectoriales a construcción de agendas públicas y generación de cultura de paz.

Se debe fortalecer la capacidad de las administraciones, en especial las municipales, para formular planes de desarrollo con enfoque de equidad e inclusión social, particularmente en las zonas afectadas por el conflicto armado; estos planes deben tener de manera explícita un enfoque territorial y comunitario en las políticas sectoriales. Así mismo debe haber inclusión de poblaciones como la rural, tradicionalmente no atendida en aspectos como seguridad social, salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

Es necesario, urgente y estratégico definir con mayor claridad el rol del departamento dentro de la estrategia de fortalecimiento institucional, dado que legal y constitucionalmente debe brindar apoyo subsidiario y concurrente a los municipios de su respectiva jurisdicción.

También es fundamental reconocer la heterogeneidad territorial. En esto hay un consenso pero es difícil su puesta en marcha. ¿Qué significa este reconocimiento, que para cada región hay un programa o varios subprogramas si fuera necesario, que se trabajan temas distintos por cada área geográfica, que hay unos básicos homogéneos y otros específicos? Es recomendable establecer unos mínimos diferenciadores territorialmente que permitan hacer una oferta coherente con el nivel de desarrollo del territorio, pero también sus potencialidades e intereses y que en todo caso se enmarque en una estrategia de paz y no de fortalecimiento institucional “clásico”.

Por otra parte, lo acordado en La Habana requiere de un manejo en el cual no se puede improvisar. Temas como víctimas, reinsertados, desmovilizados y la generación de condiciones de seguridad y bienestar, son aspectos a los cuales debe dedicarse. Es necesaria una pedagogía para que se entienda en su justa dimensión y se pueda hacer que las administraciones trabajen en esa dirección.

Adicionalmente los acuerdos traen la creación de múltiples comisiones, planes y programas que se suman a la hiperinflación existente en esta materia que agobia a las entidades territoriales y hace compleja la participación de la comunidad. Por eso es clave, al momento de diseñar programas o adaptar los existentes, tener en cuenta estas nuevas instancias e instrumentos creadas a la luz de los acuerdos.

Una vez se firmen dichos acuerdos habrá que direccionar políticas orientadas a cumplirlos; en consecuencia, sobre esto hay que dotar de capacidades a las entidades territoriales. Lo anterior no significa desconocer las tareas legales ya establecidas, pero sí atender lo nuevo como una oportunidad de innovación.

Hacia dónde deben dirigirse los programas

Es una de las decisiones más complejas en la etapa que sigue a la negociación. ¿Cuál es la voluntad real de producir cambios?, ¿con qué nivel de profundidad?, ¿cuál es la apuesta para el cambio de la sociedad y la institucionalidad? No puede ser lo mismo con otro ropaje. ¿Hay los recursos suficientes para emprender programas innovadores, de largo plazo y constructores del empoderamiento territorial, en todas sus dimensiones?

El posconflicto seguramente tomará muchos años en Colombia y tendrá inicialmente una larga etapa de transición. Parte fundamental de su mejor desarrollo es por supuesto la adecuada estrategia de fortalecimiento y generación de capacidades territoriales de cara a la nueva realidad.



Otro elemento fundamental es la continuidad de los procesos. Sesenta años de conflicto armado no se borran con dos años de programas institucionales. Y en esto el Estado ha fallado de manera ostensible. Casi siempre lo urgente de la gestión desplaza lo importante para el largo plazo y estos programas son parte de ese largo plazo cuando de generar capacidades se trata.

En lo más institucional ha ocurrido lo mismo. Los programas inician con recursos pero en corto tiempo dejan de ser prioritarios e incluso terminan convirtiéndose en algo menor, donde no hay liderazgo reconocido, y más bien se transforman en algo inercial.

La experiencia nacional e internacional sugiere que un/os programa/s como el/los que se debe/n emprender requiere/n de múltiples formas de intervención, con distintos niveles de profundidad, recogiendo la tradición e introduciendo elementos novedosos tanto de contenido como de método.

Para el mejor desarrollo del posconflicto, que de seguro tomará muchos años, serán fundamentales una estrategia de fortalecimiento y generación de capacidades territoriales adecuada a la nueva realidad y la continuidad de los procesos.

Por otra parte tampoco hay que caer en la idea “innovacionista” *per se*. Hay aspectos que deben mantenerse en el fortalecimiento institucional y más bien volverlos rutinarios, de tal manera que, por ejemplo la actualización normativa, sean una tarea permanente o asuntos como técnica presupuestal, o de planeación puedan hacerse en cualquier momento de manera virtual.

Lo que sí es importante es que las diversas formas de intervención guarden coherencia y permitan a quienes las reciban integrarlas como una forma real de mejorar sus capacidades. Muchas capacitaciones y cursos a los que asisten la comunidad y los funcionarios terminan perdiéndose porque no encuentran conexión con su inmediato quehacer.

¿Cuáles deberían ser las reflexiones que subyacen al diseño de programas institucionales?

Lo primero debe ser reconocer qué cosas funcionaron y significaron transformaciones. Desde el punto de vista de procesos de paz, sin duda la experiencia más exitosa la constituyó el PNR porque logró de manera concreta acercar el Estado a las comunidades por un lado, y por otro, cualificar la participación de éstas para ser gestoras de su propio desarrollo. Esto permitió proyectos más acordes con la realidad regional y trabajar con escalas micro del conflicto.

En principio, debe buscarse aquello que funcionó en épocas pasadas y representó transformaciones, particularmente en procesos de paz, en cuyo caso el programa más exitoso fue el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, considerando capacidades, recursos, visión y sentido de lo público.

El PNR es una lección importantísima cuando en el país se dice que la paz se negocia en La Habana pero se vive en las regiones. En la dimensión que debe tener la transición y el posconflicto para una paz duradera esto es definitivo. No es solo una consideración de recursos, que además seguro serán escasos, sino de capacidades, visión y sentido de lo público que debe ser reforzado.

Para el proceso debe tomarse una decisión de fondo y de largo plazo. Si bien hay una institucionalidad que en los últimos 20-25 años ha ganado en capacidad, todavía siguen subsistiendo dificultades no atribuibles a la descentralización, sino al desequilibrio que persiste en un país donde las oportunidades están en los grandes centros urbanos y en los pequeños municipios, las limitaciones son enormes.

¿Cómo deben diseñarse?

Para empezar, un programa debe marcar diferencia con otros, debe contener elementos novedosos que lo hagan diferenciarse y que en cierta forma justifiquen su necesidad.

Para que esta ecuación cambie, el funcionario nacional debe asumir que no sabe todo y que puede aprender en el proceso. Esto es difícil. La cultura institucional del nivel central incorpora imaginarios que hacen suponer que la relación es casi maestro-alumno: en el nivel nacional se sabe, en el nivel territorial se ignora. Por ello, hay que evitar que un programa de paz se convierta en una nueva manera de llamar programas convencionales de fortalecimiento institucional.

Por otro lado, no se puede equivocar el diagnóstico para no equivocar el soporte conceptual. Esto se debe a que los diagnósticos sobre los cuales se soporta la estructura de un posible programa corresponden a generalidades que se han repetido por años: debilidad en la gestión, no utilización de los instrumentos adecuados. Pero nunca la Nación ha hecho un esfuerzo por evaluar si los instrumentos son los adecuados y si vale la pena la relación eficiencia y desgaste institucional en el uso de los mismos.

Hay que invertir la ecuación. Es en las regiones y con las regiones que se debe priorizar lo que se quiere y se necesita. Si se es coherente con lo acordado, esto es una condición previa a cualquier diseño.

También es importante reconocer las nuevas formas de gestión con participación del sector privado, la sociedad civil y varios niveles de

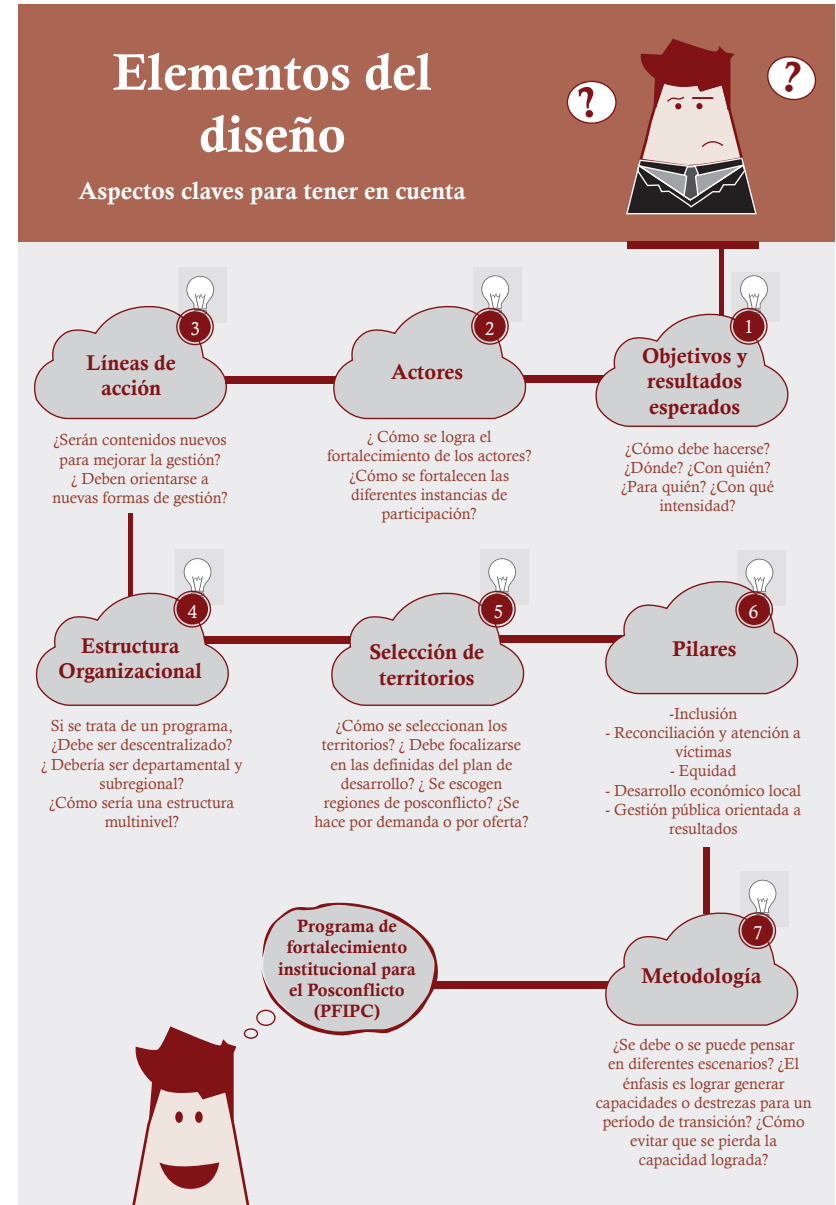
gobierno. Discursos sobre la participación son ya reiterados y conocidos en el mundo institucional. Hay sin duda avances y, por lo menos formalmente, ningún gobernante sostendría que no requiere de estos sectores para gobernar. La pregunta es cómo y, desde el punto de vista de un programa como el que se quiere poner en marcha, cuáles son los conocimientos y las técnicas que deben transmitirse para lograr que esto constituya un factor de cambio.

Otro aspecto muy importante y que a veces quiere pasarse por alto es que no siempre hay coincidencias entre los intereses del sector privado, la sociedad y el Estado. Muchos de los programas hacen caso omiso de la existencia de estos conflictos y no consiguen avanzar. Por eso debe plantearse si en un programa de esta naturaleza deben estar juntos sociedad civil y Estado o deben armarse programas separados con puntos de integración, y cómo lograr la mejor eficiencia.

Tener recursos propios demuestra, en primer lugar, voluntad política y permite que se tengan equipos dedicados a la tarea de capacitación y asistencia técnica. La cooperación internacional, por ejemplo, tiene entre sus principios que el saber quede apropiado por el país. Pero cuando la tarea reposa en las entidades con cargo a su presupuesto, sucede que el personal debe dedicarse a otros asuntos, no hay recursos para hacer atención permanente, viáticos y gastos de viaje escasean. Así poco a poco el entusiasmo inicial se convierte en una carga y al final solo se atienden demandas puntuales. Las lecciones aprendidas de los anteriores programas hablan por sí solas.

Finalmente, se debe procurar que el programa sea sostenible en el tiempo. Si se revisan las experiencias a las cuales se hizo referencia en el primer apartado, es tal vez de lo más difícil de lograr dado que normalmente este tipo de programas tiene su base financiera en créditos con banca multilateral o de la cooperación internacional y cuando se termina la fuente, se acaban.

Los elementos del diseño



Aunque parece una obviedad, debe diseñarse un esquema por etapas. ¿Qué se requiere de manera inmediata? ¿Cuáles son los conocimientos y las destrezas que debemos tener en todos los niveles, no solo en los territoriales para afrontar los desafíos de la paz territorial, sino en general en la sociedad y en las entidades del Estado? ¿Cuáles son los conocimientos, capacidades y destrezas que debe promover el Estado para garantizar la adecuada convivencia y recuperar su credibilidad?

Lo urgente, lo importante y lo indispensable

En un primer momento debe definirse qué es lo urgente, qué es lo importante y qué es lo indispensable para que la transición pueda iniciar lo antes posible y sin mayor traumatismo. Aunque es difícil de determinar, se puede calcular que una primera etapa de la transición serían cinco años. Pero seguramente coincidirá con el período de los nuevos mandatarios regionales y locales, así como con la llegada de un nuevo Gobierno nacional en 2018.

Definir los objetivos y resultados esperados al final de su implementación ayuda a construir un cronograma realista de logros a obtener en distintos momentos. Si se revisan los acuerdos y la experiencia de otros procesos de fortalecimiento institucional, debe definirse en primer lugar si lo que se requiere es un nuevo programa o más bien retomar lo existente y producir los ajustes que sean necesarios.

Desde el principio habrá de definirse lo urgente, lo importante y lo indispensable para que la transición pueda iniciar pronto y sin mayor traumatismo. Luego, a partir de la revisión de los acuerdos de paz y casos anteriores, se deberá decidir si es necesario un nuevo programa o retomar uno existente, haciéndole ciertos ajustes.

¿Cómo debe hacerse?, ¿dónde?, ¿con quién?, ¿para quién?, ¿con qué intensidad? Son preguntas que deben formularse porque institucionalmente no se empieza de cero. Colombia lleva transitando por la descentralización cerca de 30 años y casi desde sus comienzos también sus desarrollos estuvieron ligados a procesos de paz. Por eso es necesario reconocer los esfuerzos hasta ahora hechos, los resultados y dónde han estado las debilidades.

Por ejemplo, la idea de un gran programa de preparación para el posacuerdo podría ser una alternativa. Diseñar algo de esa naturaleza permitiría hacer un esfuerzo integrado y se obtendrían mejores resultados. Surgen preguntas como: ¿quién debe liderar?, ¿una entidad?, ¿una comisión de alto nivel?, ¿segmentar la aplicación dependiendo de la temática?, ¿un ministerio? Todo ello debe resolverse para el diseño.

Los actores

En un segundo momento es necesario definir los actores que participan tanto en el diseño como la ejecución del/los programa/s y cómo dar participación en estos procesos a nuevos actores que ingresan de manera activa a la toma de decisiones en el nivel territorial. Igualmente saber en qué se requiere generar fortalezas, destrezas, conocimientos y cómo debe ser el acompañamiento que se brinde. Es decir, se debe reflexionar sobre cómo se logra el fortalecimiento de los diferentes actores y se fortalecen las diferentes instancias de participación para lograr empoderarlas en la toma de decisiones.

También es necesario definir el rol de la cooperación internacional que, a decir verdad, en muchas regiones de conflicto ha terminado remplazando al Estado en su tarea de asistencia técnica. En general la presencia estatal en esas zonas es desarticulada, fugaz, sectorial, orientada en muchos casos a generar capacidades para que se manejen los instrumentos de seguimiento y control que deben enviar a la Nación. Mucha de la tarea de generación de capacidades ha quedado en sus manos con personal dedicado a eso, que vive en las zonas escogidas.

Lo mismo puede decirse de la sociedad civil. Cualquier programa de fortalecimiento institucional debe contemplar una estrategia que profundice la capacidad de interlocución con el Estado, su empoderamiento como actor y gestor de su desarrollo. Esto significa avanzar en el sentido de corresponsabilidad en el ejercicio ciudadano, entendiendo que los miembros de la sociedad civil tienen deberes y derechos. Igualmente que la comunidad debe hacer seguimiento a la gestión pública. Esto incluye, por supuesto, a víctimas, reintegrados, desmovilizados y en general a actores que encarnan la diversidad en el territorio.

La academia (universidades, ESAP, SENA, instituciones de educación superior) en todas sus dimensiones debe tener un papel activo desde la investigación hasta la formación y capacitación y el acompañamiento a los actores en el mediano y el largo plazos. En la propuesta de fortalecimiento debe asignarse un rol y exigirse un compromiso por parte de la academia más allá de su vinculación con posibles contratos de consultoría. Las universidades, en especial las regionales, tienen un potencial de incidencia en la transformación de la sociedad. A algunas hay que fortalecerlas también.

Hay otro grupo de actores que serán definitivos en el posconflicto y que poca atención se les presta cuando se diseñan programas de fortalecimiento institucional. Se trata de los concejos municipales y las asambleas departamentales, así como las contralorías departamentales y municipales que seguramente deberán hacer control a los recursos que se destinen al posconflicto. Reformas al ordenamiento territorial necesarias para implementar los acuerdos y aprobación de recursos para programas y proyectos que se deriven de los mismos, requerirán de la voluntad política de esos órganos. Esta será una manera clara de participación que debe no solo incentivarse sino cualificarse. Además es necesario generar sensibilidad frente a la nueva realidad y la responsabilidad política que ellos tienen de generar credibilidad y adecuadas condiciones políticas de gobernabilidad que devuelvan a la sociedad la confianza en el Estado.

Será necesario definir el rol de varios actores que participarán en el posconflicto: la sociedad civil, la academia, los consejos municipales, las asambleas departamentales y la cooperación internacional. Todos ellos deberán ser fortalecidos, así como las diferentes instancias de participación para lograr empoderarlos en la toma de decisiones.

Las líneas de acción

Lo que se defina como parte de la estrategia del posconflicto comprende por una parte la pedagogía de los acuerdos al conjunto de la sociedad, pero en particular a los actores en el territorio. Aquí se hace referencia a estos últimos. Una clara definición de qué, en qué y cómo se hará, en buena medida dará la pauta para que el programa resulte exitoso.

¿Serán contenidos nuevos o la adecuación de las temáticas institucionales de siempre para mejorar la gestión? ¿Se mantiene la línea de lo sectorial, o solo referida a los acuerdos, por ejemplo en educación, salud, vivienda y servicios públicos, con énfasis en la población afectada por la violencia? ¿O deben orientarse a nuevas formas de gestión que permitan que los gobiernos territoriales se apropien de una concepción de la gestión pública? En caso de requerirse reformas estructurales, ¿cómo se acompañan?

Debe pensarse en un esquema que incluya desde el barrio, el corregimiento y la vereda hasta lo municipal, subregional, departamental y supradepartamental. Si es demasiado agregado es difícil que se logre construir un programa en el que todos se vean identificados. Pero a su vez demasiado micro hace perder objetivos de integración de largo plazo y puede terminar en beneficio de unos pocos.

La Estructura organizacional

En un tercer momento se debe plantear una estructura organizacional. Esto supone tener ya la decisión de si se trata de un programa o de varios, si es nuevo o simplemente adecúa los tradicionales. Esta última sería la opción menos interesante porque aunque se trate de cambiar, la esencia se mantendría.

Una vez definido lo anterior, surgen nuevas preguntas a resolver: si se trata de un programa, ¿este debe ser descentralizado?, ¿lo rige una comisión centralizada con participación de amplios sectores y regiones que reciba la información y tome decisiones estratégicas pero las regiones conservan un importante margen de autonomía?, ¿debería ser departamental y subregional?, ¿quién debería ser el órgano visible a nivel territorial?, ¿cómo garantizar representatividad pero al mismo tiempo eficiencia? —las lecciones del PNR son bastante significativas en esto—, ¿cómo sería una estructura multinivel?, ¿cómo se aplica el principio de subsidiariedad?, ¿quién hace qué?

Si se diseña en manos de pocos, no se consigue apropiación a futuro por parte de los que deben ser parte del mismo. Si no se consulta a quienes por su experiencia y necesidades concretas (alcaldes y gobernadores, por ejemplo) pueden aportar la orientación, a futuro entenderán su inserción en la estrategia como una tarea más, seguramente impuesta por el nivel nacional. En esto la experiencia del Forec es muy ilustrativa. La región no se incluyó en el proceso y no generó apropiación a pesar de los excelentes resultados obtenidos.

Una de las mayores quejas en la relación Nación-territorios es que se consulta cuando ya el programa está diseñado y solo caben variaciones muy pequeñas pero no de enfoque. Por esto será necesario diseñar el/los programa/s con quienes serán parte del mismo.

El PDI puede mostrar lecciones importantes. Tuvo una organización muy amplia e incluyente pero logró poca coordinación entre las distintas instancias. Otros programas que lo sucedieron tuvieron un núcleo más pequeño y la operatividad fue más fácil, pero el esfuerzo del Estado fue languideciendo y con el correr de los años reposaron prácticamente en programas de cooperación.

La representación territorial debe tener un peso muy fuerte en la estructura. La presencia regional es importante para que sea parte de la estructura de dirección del programa y no solo de la ejecución. Esta es una de las mayores quejas en la relación Nación-territorios que se consulta cuando ya el programa está diseñado y solo caben variaciones muy pequeñas pero no de enfoque.

No menos significativa es la coordinación de las distintas instancias del gobierno. La asistencia técnica, la capacitación y el acompañamiento, por regla general, son desarticulados, sin unidad de criterio, con muchas duplicidades y, al mismo tiempo, vacíos en aspectos importantes; se construye poca sinergia y en conjunto se carece de una estructura funcional que permita hacer más operativos y eficientes los programas.

Selección de territorios

¿Cómo se seleccionan los territorios? ¿Debe focalizarse solo en ciertas zonas, por ejemplo las ya definidas en el plan de desarrollo? ¿O debe decidirse según condiciones y temáticas propias de cada lugar?

¿Se escogen regiones de posconflicto o se abre para todo el país, dado que se quiere evitar que los hechos del pasado se repitan? Además, seguramente habrá migración interna hacia territorios que son vistos como fuente de oportunidades.

¿La selección se hace por demanda o por oferta? Es decir, ¿habrá unas temáticas de carácter general y otras más particulares según la región y la demanda de la misma?

Pilares

Es necesario establecer unos pilares que guíen la acción de los programas. A continuación se presentan algunos, pero luego de resolver las preguntas mencionadas anteriormente pueden surgir otros:

- Inclusión
- Reconciliación y atención a víctimas
- Equidad
- Desarrollo económico local
- Gestión pública orientada a resultados

Así mismo, es importante definir si el programa tendrá un enfoque diferencial o no. en caso de tenerlo, ¿éste va a ser basado en género, en lo étnico o más bien en el grado de conflictividad de la zona? Como ya se ha venido mencionando, para los programas de posconflicto es necesario que se cuente como mínimo con un enfoque diferencial basado en el territorio.

Metodología

- ¿Se debe o se puede pensar en diferentes escenarios?
- ¿El énfasis es lograr generar capacidades o destrezas para un período de transición? ¿Qué hacer para evitar que se pierda la capacidad lograda, como en el caso de Forec?
- ¿Se deben definir competencias previamente o en paralelo para diseñar un acompañamiento adecuado a la necesidad?
- ¿Cómo hacer un diseño sostenible en el tiempo pero al mismo tiempo con resultados visibles en un corto plazo?

Conclusiones

Lo primero que hay que decir de manera contundente es que el fortalecimiento de capacidades en un proceso como el que se espera iniciar es definitivo para asegurar la sostenibilidad y apropiación de todo. No es una apuesta menor ni secundaria y requiere esfuerzos institucionales, financieros y humanos importantes. Y sobre todo demanda convicción y voluntad política.

Un buen programa no es la suma de varios que están funcionando y a los que poco se ha evaluado en su impacto real. Debe haber una intencionalidad concreta de producir resultados de transformación de sociedad en el mediano y largo plazos. No puede ser producto de un CONPES de aquellos tan comunes en el Gobierno, cuyos recursos son la suma de actividades en marcha con objetivos que no tienen relación con lo que se propone. Eso es hacerse el mismo Gobierno un tiro al aire. Debe ser un programa diseñado y orientado a objetivos concretos de paz, con una organización y coordinación del más alto nivel del gobierno.

Cómo se estructura, cuál es la apuesta, de dónde proviene la financiación, los territorios deben ser claros y definidos. Y lo más importante: las iniciativas deben durar más que el fervor de los primeros meses y el primer año de transición. La descentralización, por ejemplo, logró una consolidación importante en términos de resultados en los primeros años gracias a esfuerzos sistemáticos por fortalecerla. Uno muy importante fue el PDI, que buscaba el fortalecimiento de las administraciones, especialmente las locales. Igual hay el reconocimiento del PNR en fortalecimiento de la participación y construcción de pautas para el desarrollo local articulado con los actores en el territorio. Es muy significativo que cuando se piensa en experiencias importantes en este ámbito, la referencia sea a lo logrado en estos dos programas.

La apuesta es territorial. Esto implica desarrollar capacidades de autogestión en el territorio pero también de territorialización en la Nación. Si esta no se somete a un autoexamen y reconoce su desconocimiento del tema territorial, si no se construyen escenarios de abajo hacia arriba y

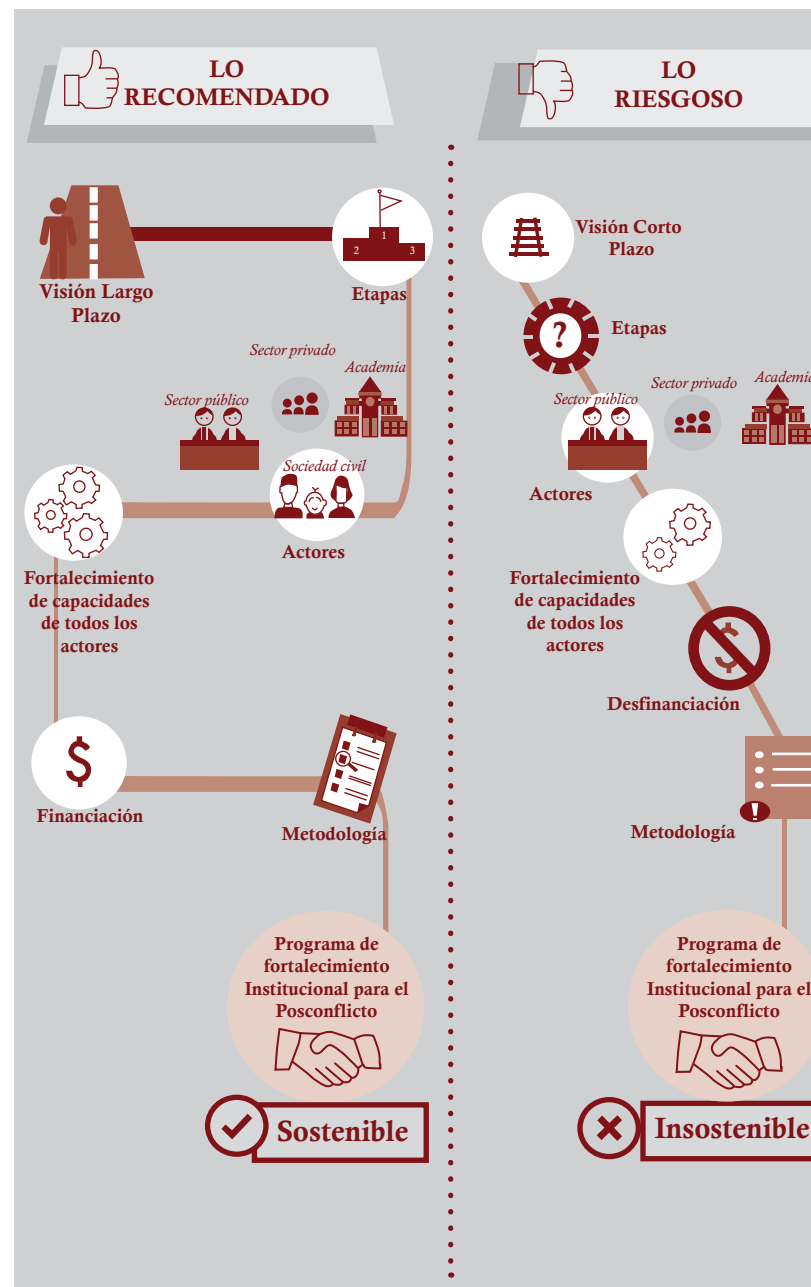
de mutuo reconocimiento, el programa no podrá avanzar hacia nuevas formas de acompañamiento.

Desde la perspectiva de un programa de fortalecimiento de capacidades territoriales este cambio de mentalidad tiene varias consecuencias importantes:

- Se focaliza en capacidades para el desarrollo del territorio y no solamente para el cumplimiento de las tareas propias de lo sectorial. Para ello se requiere que el nivel nacional adquiera una formación que realmente le dé elementos para llegar al territorio. Si la propuesta final del Gobierno es llegar con lo mismo, su posibilidad de éxito será muy baja. Muchas entidades del Estado están comprometidas con el posconflicto, pero si se equivoca la ruta de acercamiento al territorio, se habrá perdido una oportunidad de transformación.
- Hay que definir las habilidades y destrezas que requiere el territorio para alcanzar ese fin de una sociedad que tramita sus conflictos de manera no violenta y un gobierno que genera confianza en la ciudadanía. A formar y desarrollar estas habilidades debe dedicarse el programa que diseñe, oriente y promueva el Gobierno nacional con otros actores.

Para terminar, el proceso de paz puede avanzar sin que medie una estrategia de fortalecimiento y generación de capacidades. Pero si la apuesta es más allá de la firma de unos acuerdos y la búsqueda de una mejor gobernabilidad y al mismo tiempo una sociedad más empoderada, se hace indispensable un programa que permita que los actores en todos los niveles se sientan parte activa de las transformaciones requeridas. Una mezcla de pedagogía, lecciones aprendidas y de buen gobierno pueden hacer la diferencia.

Hace 25 años la discusión sobre estos asuntos era similar y las propuestas a la salida no fueron sostenibles. Si no se aprovecha esta oportunidad, con compromiso, voluntad y estrategia, se avanzará poco y en el mediano plazo las demandas se repetirán inexorablemente.



Referencias

- Fajardo, D. (1991). El Plan Nacional de Rehabilitación. En J. M. Blanquer y D. Fajardo, *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas* (pp. 104-110). Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos, IFEA.
- Cuervo, J. I. (s.f.). *El modelo de gestión del Forec: balance y perspectivas del Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero, después del terremoto de 1999 en Colombia. Un proceso de reconstrucción desde la nueva configuración de lo público*. Material de trabajo, CEPAL. Bogotá.
- González, J. I. (2003). *El Forec como “modelo” de intervención del Estado*. Armenia: Universidad Nacional de Colombia Gerencia Armenia, Red de Solidaridad Social.
- López, C. (2013). Tras medio siglo de intentos por llevar el Estado a las regiones, ¿qué deberíamos preguntarnos?, ¿cómo deberíamos avanzar? *Arcanos*, 18, 20-46.
- Wills Herrera, E. (2012). Estudio comparado de experiencias nacionales e internacionales de intervención del Estado. En FESCOL, *Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia* (pp. 1-56). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, FESCOL, e International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA.

Capítulo 4

Elementos para repensar el desarrollo rural como constructor de convivencia y paz

Juan Manuel Ospina Restrepo¹

“Las posibilidades de la paz en Colombia exigen que el campo se entienda como un espacio donde caben y pueden convivir armoniosamente los grandes, los medianos y los pequeños agricultores en conjunto con actores de otras actividades económicas”, Misión Rural para la Transformación del Campo.

¹ Economista de la Universidad de Antioquia, con estudios de posgrado en Historia Económica y Social del Instituto de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París (IEDES) y en Planeación y Desarrollo Agropecuario del Instituto de Estudios de Desarrollo Económico de París. Durante su trayectoria profesional ha estado vinculado de manera permanente con el desarrollo rural, fue director de la Fundación Antioqueña para Estudios Sociales, Secretario General del Ministerio de Agricultura, Asesor Presidencial para el diseño y montaje del Plan Nacional de Rehabilitación, Presidente de la Federación Antioqueña de Ganaderos (Fadegan), Senador de la República y Gerente General del Incoder. Actualmente se encuentra vinculado a la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Externado de Colombia, como profesor investigador en el área de conflicto social; esta encargado de la coordinación de la Cátedra Abierta de Asuntos Rurales, desde donde se abordan a través de conferencias abiertas, el conocimiento y la discusión de los escenarios múltiples del mundo rural colombiano. Es miembro del equipo encargado de la organización y puesta en marcha de la Maestría de Dinámicas Rurales y Globalización en esa universidad, y es profesor en la Maestría de Gerencia para el Desarrollo y en la Especialización de Derecho de la Tierra como profesor titular. Correo electrónico: juanemeospina@gmail.com.

El contexto donde se diseñará y ejecutará la política de desarrollo/transformación rural en los años de posconflicto y construcción de paz

Colombia está en medio de una *'coyuntura multivariable'* dinamizada por la expectativa de firmar un acuerdo de paz con las FARC y por el sacudón que esa firma le pegaría de inmediato a la esfera de la política, enfrentada hoy a su peor crisis; igualmente está presente el cuestionamiento de la concepción tradicional del desarrollo rural que lo reduce a un proceso puramente económico impulsado por cambios tecnológicos —la Revolución Verde de los setenta y ochenta del siglo pasado y la actual revolución en biotecnología con los organismos genéticamente modificados, OGM—; se abre camino una visión no productivista del quehacer silvoagropecuario, que trasciende el objetivo de producir más y al menor costo posible, con la presencia en los nuevos escenarios, que serían los del posconflicto, de un reclamo claro expresado tanto en el acuerdo agrario de La Habana como en el documento de la Misión Rural, por tener objetivos de política que no se limiten a los cuantitativos de producción y costos; existen demandas nuevas que reclaman el reconocimiento de los derechos y el mejoramiento de la calidad de vida; se abre un horizonte de valoración del ser sobre el tener.

Otro elemento que adereza la coyuntura es el control del escenario y la dinámica mundial, no solo la económica, por una globalización financiera que comprende al comercio y la inversión y le resta autonomía al quehacer en el campo, hasta el punto en que ya se plantea la necesidad de restablecer la soberanía alimentaria de los países, su capacidad y autonomía para definir las metas y los procedimientos de su producción alimentaria, según lo define la FAO. Finalmente, y relacionado con el papel que juega el tema de los derechos humanos en el debate en curso —tanto en la decisión política como en la exigencia ciudadana—, las políticas públicas empiezan a ser diseñadas y ejecutadas con un enfoque territorial y un direccionamiento prioritario hacia sectores poblacionales específicos —campesinos, mujeres, indígenas, afro— caracterizados por

sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad. En la medida en que el estado nacional —hijo dilecto de la modernidad liberal— se encuentra cada vez más acorralado, se profundiza una globalización que le abre espacios de acción a un sistema financiero diversificado y transnacionalizado, y le facilita a grandes conglomerados que *'oligopolizan y desterritorializan'* la actividad productiva/comercial mundial, y el control de las redes de producción y distribución.

Frente a esa situación/amenaza, las comunidades, especialmente las rurales, buscan recuperar elementos de identidad ante el debilitamiento de la identidad y ciudadanía nacional, acudiendo o regresando a identidades surgidas de creencias compartidas, con el renacer de identidades religiosas, territoriales e históricas; es el auge de lo local y del nacionalismo, con rasgos xenofóbicos, especialmente en las sociedades opulentas/afluentes. Esta escisión del mundo —entre lo local y lo cosmopolita, entre la opulencia indefinida y la estrechez presente— y la incertidumbre del futuro se expresan en el mundo rural, a través del reclamo de autonomía territorial de comunidades que se sienten amenazadas y excluidas por un poder extraño asentado en la globalización.

Aunque las comunidades rurales reclaman autonomía territorial, en el posconflicto las acciones no serán solo de naturaleza y responsabilidad rural, pues en las raíces del conflicto, los intereses y acciones urbanas desempeñaron un papel activo y siguen desempeñándolo.

Con el párrafo anterior se busca bosquejar el escenario cambiante en el cual habrá de realizarse el llamado posconflicto², que sería más preciso

² Un término impreciso, pues el conflicto, que no la violencia, es de la naturaleza de la vida social. En La Habana no se pretende acabar con el conflicto que es de la naturaleza de las sociedades, sino crear las condiciones para que se pueda tramitar de manera no violenta, democrática y en el respeto a las diferencias y a los derechos de las personas.

denominar de construcción de paz, durante un período determinado —se habla de diez años a partir de la firma del acuerdo en La Habana—. Será el plazo para acordar los compromisos a partir de una discusión ciudadana y política amplia que permita identificar, concertar y ejecutar acciones de cambios en profundidad, coordinadas, continuadas, debidamente financiadas y, asunto fundamental, sustentadas para su materialización, en el compromiso del conjunto de la sociedad nacional. La cuestión no es solo de naturaleza y responsabilidad rural, pues en las raíces del conflicto, los intereses y acciones urbanas jugaron —juegan aún— un papel activo.

Para cerrar la descripción del escenario de posconflicto, es necesario poner en escena la actividad minera, especialmente a la minería ilegal y criminal del oro³ que genera los efectos más devastadores sobre el medio ambiente y las comunidades —no solo las campesinas— de las regiones comprometidas; impactan sus estructuras y dinámicas productivas y las condiciones de convivencia y seguridad, amenazadas por la corrupción y la violencia que acompañan a una actividad que, en muchos casos, está entroncada con grupos armados.

La experiencia colombiana con las políticas de desarrollo rural

Lo primero a resaltar es que no han faltado en los últimos ochenta años, al menos desde la Ley 200 de 1936, iniciativas legales y mandatos constitucionales dirigidos a reconocerle a la ruralidad su importancia y a crearle las condiciones para su desarrollo y avance. Los resultados han sido decepcionantes y sin exagerar se puede afirmar que muchos de los logros se deben más a los esfuerzos de campesinos y empresarios que, con su experiencia y conocimientos, han buscado llenar el vacío que deja la ausencia de la acción estatal.

³ El punto es más de énfasis por el mayor impacto de la minería del oro, pues el conjunto de la minería por su misma naturaleza tiene impactos sobre el medio ambiente y las comunidades presentes en las regiones mineras, que son 'mitigables'. En la minería del oro, la atención se concentra en su modalidad más devastadora, la minería ilegal y criminal.

En los últimos ochenta años, al menos desde la Ley 200 de 1936, no han faltado iniciativas legales y mandatos constitucionales dirigidos a reconocerle a la ruralidad su importancia y a crearle las condiciones para su desarrollo y avance.

El problema no ha sido tanto la falta de recursos presupuestales como de una visión del futuro de 'la ruralidad' colombiana, la cual establezca metas y señale caminos para definir y organizar una estrategia integral y sostenida, diferente a la actual, plagada de acciones sin continuidad y en ocasiones hasta contradictorias, muchas veces centradas en el fácil e inocuo/ineficiente procedimiento de 'tirarle dinero' a los problemas, como si éste fuera una pócima mágica para transformar la rebelde realidad.

Para limitarnos a las leyes del siglo XX, podemos hacer el siguiente recuento somero.

Ley 200 de 1936

Conocida como la Ley de Tierras de la República Liberal y expedida durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), no fue ni una ley de reforma agraria, como ha sido presentada todos estos años, ni tampoco una de desarrollo rural. Se centró en un problema grave, el de la titularidad de las tierras en el país (¡aún no resuelto ochenta años después!).

La formalización de la propiedad de la tierra es un asunto que desde entonces ha sido causa de permanentes injusticias y acciones violentas; la informalidad facilita el despojo legal, en notarías y oficinas de registro, en una proporción muy superior al despojo por medios violentos, el más publicitado. Este tema es focal y sobre él se volverá teniendo en cuenta iniciativas contenidas en el documento acordado en La Habana.

Ley 135 de 1961

Expedida en los inicios del Frente Nacional (Alberto Lleras, 1958-1962), respondía a la ola reformista/modernizadora impulsada por el gobierno norteamericano en respuesta a la Revolución Cubana, en el contexto de la Alianza para el Progreso. Es realmente la única ley agraria expedida en el país con el objetivo explícito de redistribuir tierras a campesinos, es decir, adelantar una reforma agraria. Crea al Incora y otras entidades especializadas, las cuales en conjunto concentraron y monopolizaron las tareas de administrar y titular los baldíos; expropiar las ‘tierras ociosas’; organizar cooperativas y en general el proceso de la comercialización de la producción alimentaria; construir vivienda rural, vías terciarias y centros de acopio; capacitar a los campesinos y brindarles asistencia técnica; construir los distritos de riego, corazón de los proyectos de reforma agraria; organizar programas de colonización dirigida especialmente en Caquetá y Arauca, entre otras labores. Lo anterior a pesar de contar el país con entidades públicas con experiencia en esos trabajos; en los distritos de reforma agraria solo hacía presencia y actuaba el Incora con un criterio centralista y poco ‘dialogante’, tanto con los gobiernos territoriales como con las comunidades beneficiadas.

Como consecuencia, acción y recursos eran decididos, asignados y ejecutados centralizadamente por el Incora desde Bogotá, sin la participación ni de los gobiernos territoriales ni de las comunidades beneficiadas; todo les llegaba de Bogotá. El Incora era más importante que los ministerios y llegó a disponer del presupuesto de inversión más voluminoso del Estado. Fueron años cuando se privilegió a las entidades nacionales a costa de las territoriales, especialmente los municipios que se vieron reducidos a su mínima expresión. Ese pensamiento lo encarnó y lo llevó a la práctica Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) con la reforma del Estado y de la administración pública que adelantó su gobierno, la cual le puso el toque final a la concepción centralista de la Constitución de 1886. Fue una reforma estructurada en torno a la creación de entidades nacionales especializadas según la cuestión a manejar o la línea de política; se denominaban institutos descentralizados por serlo respecto a

los ministerios que, al igual que las entidades territoriales, se encontraron debilitados/en desventaja frente a los ‘institutos descentralizados’ a ellos adscritos. Esta estructura y esta filosofía institucional se mantuvieron hasta los noventa, cuando llegó la onda neoliberal del desmonte del Estado.

Un tema crítico en los años sesenta y setenta era ‘la explosión demográfica’ en medio de un proceso acelerado de migración rural hacia áreas urbanas, acrecentado desde la violencia rural de los años cincuenta al interior de la frontera agrícola (zona cafetera, Santander); migrantes rurales desarraigados coparon la capacidad de la economía urbana para absorber esa mano de obra sin ninguna calificación; se configura y consolida una población urbana pobrísima e inerme, condenada a la marginalidad y el rebusque; más que la ciudad urbanizando al campesino que llegaba, éste terminó ‘ruralizando’ a la ciudad⁴.

A pesar de una serie de circunstancias favorables que no se han vuelto a repetir, la situación de los campesinos no se mejoró globalmente en esos años de reforma agraria. Se tuvieron entonces: financiaciones millonarias procedentes del presupuesto nacional, de créditos de la banca multilateral y apoyo norteamericano; el respaldo político de la coalición gobernante durante el Frente Nacional; la organización —aunque tardía— de los campesinos en la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC); y los arreglos administrativos realizados. El campesino no se quedó en el campo y el cambio en el catastro apenas registró un ligero descenso en los niveles de concentración de la tierra. Ya durante el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) —Acuerdo de Chicoral— y el de Alfonso López Michelsen (1974-1978) con la creación del programa del Fondo DRI (Desarrollo Rural Integrado) y su complemento en el PAN (Plan Alimentario Nacional), con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial, el énfasis dejó de ser la redistribución de la

⁴ Debe tenerse en cuenta que igualmente emigran a la ciudad familias de campesinos medios y comerciantes, que ya cuentan con cierta solvencia económica y buscan ampliar sus horizontes de vida y mejores oportunidades educativas para sus hijos.

tierra para concentrarse en el desarrollo de la producción familiar y el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias y las comunidades campesinas.

La Ley 135 de 1961 fue la única expedida en el país con el objetivo explícito de adelantar una reforma agraria. Empero, determinó que acciones y recursos eran decididos, asignados y ejecutados centralizadamente por el Incora desde Bogotá, sin la participación ni de los gobiernos territoriales ni de las comunidades beneficiadas.

El Acuerdo de Chicoral y la creación del Fondo DRI marcan el final del proyecto reformista de Carlos Lleras, desgastado y sin resultados que lo defendieran. El modelo DRI aprovecha mucha de la experiencia del Incora para no repetir sus errores, especialmente en lo referente a la estructuración y operación descentralizada, gracias a la acción coordinada de las agencias especializadas⁵; la definición de los programas y su ejecución descentralizada se hacía por medio de un proceso de concertación permanente y decisoria con las comunidades y los gobiernos municipales, tanto para definir el plan de acción y de inversión como para luego ejecutar y supervisar la obra.

El énfasis, de acuerdo con la visión del presidente López, estaba no en el reparto de tierras sino en la producción y la *'empresarización'* del campo que permitieran a los campesinos organizados mejorar su capacidad productiva, sus condiciones de vida y las de su comunidad. Fue en esencia un programa de desarrollo rural basado en la coordinación del trabajo de entidades especializadas, concentrado en territorios definidos

(*'zonas DRI'*), actuando en permanente interacción con las comunidades y las administraciones locales.

Una versión de este exitoso proceso sería el PNR (Plan Nacional de Rehabilitación) diseñado y financiado por Belisario Betancur (1982-1986) como componente fundamental del proceso de paz que impulsó y tenía como meta atender *'las causas objetivas de la violencia'* en los teatros de la guerra. El presidente Virgilio Barco lo ejecutó con una visión que trascendía los escenarios del conflicto, para retomar el propósito central del viejo DRI. Esos dos programas, como sucedió con el Incora, contienen experiencias valiosas que ameritan ser evaluadas para eventualmente retomarlas con las modificaciones del caso.

Ley 160 de 1994

Fue expedida a finales de la administración de César Gaviria (1990-1994), para impulsar una reestructuración del sector agropecuario, seriamente golpeado por la acelerada apertura de la economía adelantada durante ese cuatrienio. Establece, de la mano del Banco Mundial, el mecanismo del mercado de tierras para su compra por los campesinos mismos, a partir de la entrega de un subsidio integral (para tierra y proyecto productivo) por el cual debían concursar los campesinos que cumplieran con los requisitos de ley (no tener tierra agrícola, vivir mayoritariamente de ingresos de la agricultura, límites patrimoniales, no haber recibido antes títulos de baldíos); en la línea de la nueva política del Banco Mundial, sería un subsidio a la demanda y no a la oferta. Resultó un mecanismo con grandes fallas al no ajustarse a la realidad de las tierras y a las limitadas posibilidades de los campesinos para aprovecharlo correctamente. En ningún caso sería recomendable regresar al que fue una de las grandes fuentes de corrupción y de escándalos en el viejo Incora, la compra directa por el Estado de las tierras para campesinos.

Adicionalmente, la ley creó dos nuevas figuras para la organización de la propiedad y el uso de la tierra: las zonas de reserva campesina (ZRC) y las

⁵ Para facilitar la tarea, el programa fue adscrito al DNP y no a un ministerio sectorial, el de Agricultura y Desarrollo Rural

de desarrollo empresarial, reconociendo así la existencia y la necesidad de un sector silvoagropecuario compuesto de campesinos y agroempresarios.



Las ZRC han tenido un desarrollo más bien simbólico, fuertemente cuestionadas por su cercanía con los intereses y visiones de las FARC — nacieron en el marco de comunidades cocaleras del suroriente selvático, con presencia histórica de grupos guerrilleros—. En el posconflicto pueden ser el pivote para reestructurar y fortalecer a comunidades campesinas organizadas en la frontera agrícola y en su interior; específicamente como instrumento valiosísimo para trabajar con comunidades vinculadas a los cultivos ilícitos y permitir el cierre de la frontera agrícola.

Las zonas de desarrollo empresarial no han tenido ningún desarrollo pues los artículos correspondientes de la ley no han sido ni siquiera reglamentados; le ordenan al Estado definir un régimen especial para proyectos de desarrollo agroempresarial en áreas determinadas, en los cuales la tierra es un recurso productivo requerido por los proyectos que deben cumplir con una serie de condiciones técnicas y de producción, de empleo y desarrollo social del entorno, de manejo medioambiental, cuyo incumplimiento daría pie para la terminación del proyecto en cuestión⁶.

La Ley 160 de 1994 crea la figura de las UAF (unidades agrícolas familiares) como unidades de medida de la tierra a titular a cada familia campesina, que en función de la capacidad productiva de la tierra en cuestión y de un nivel dado de productividad, le proporcione a la familia campesina un ingreso equivalente a dos salarios mínimos. Prohíbe la acumulación de UAF en manos de un único propietario, sea o no campesino⁷. Ligado a este tema y en relación con un asunto que se discute en el mundo, está *'la extranjerización'* de la tierra que en Colombia hoy es marginal, ligada en muchos casos a su acaparamiento no solamente por el interés de explotarla, sino de especular dada su reciente y creciente valorización.

La discusión de la UAF, sobre todo desde la orilla empresarial, llega a cuestionar su utilidad y conveniencia, pues limita o al menos dificulta el acceso a la tierra de los proyectos agroempresariales; sus defensores arguyen que es un mecanismo necesario para garantizarles a las comunidades y a la economía campesina su acceso y permanencia en la tierra. Es un concepto y una figura legal que requiere una revisión

⁶ En el proyecto gubernamental de las ZIDRES se pretende de una manera un tanto torpe —profundamente marcada por el debate en curso sobre el acaparamiento de tierras en la altillanura—, abordar el asunto, que está más claramente planteado en la ley vigente.

⁷ Este es un tema álgido en el momento presente, sobre todo con tierras de la altillanura de la Orinoquia, que plantea preguntas aún sin respuesta: ¿desde cuándo se aplica la restricción de la acumulación? El punto es especialmente pertinente para posesiones de vieja data pero sin título, trabajadas en muchas ocasiones por generaciones y que no presentan conflictos por su ocupación. ¿Es posible, manteniendo separados los títulos de propiedad/adjudicación de las UAF, que estas se puedan integrar para efectos de su explotación productiva?

para adecuarla a nuevas realidades, como es la posibilidad de arriendos a largo plazo de tierras privadas (tituladas) y públicas (baldías) para desarrollar proyectos productivos de envergadura, en los que el interés del empresario inversionista no es la tierra como un bien patrimonial valorizable, sino como un recurso productivo necesario para adelantar su verdadero interés, el proyecto productivo.

Las ZRC han tenido un desarrollo más bien simbólico y han sido muy cuestionadas por su cercanía con los intereses y visiones de las FARC, mientras que las zonas de desarrollo empresarial no han tenido ningún desarrollo, pues los artículos correspondientes de la ley no han sido reglamentados.

Ley 70 de 1993

Debe mencionarse igualmente esta ley que crea la figura de las titulaciones colectivas para las comunidades afrocolombianas, dándoles un nivel de autonomía y protección equivalente al que les otorgó la Constitución de 1991 a los indígenas en sus resguardos⁸.

¿Qué ha fallado o faltado en las políticas de desarrollo rural emprendidas? ¿Hay experiencias colombianas aprovechables?

El principal y reiterado error en el país en estos temas ha sido pretender que una realidad tan diferenciada como la rural colombiana se pudiera

⁸ Vale la pena recordar que en la Asamblea Constituyente tuvieron asiento constituyentes indígenas, pero no afrocolombianos. En la actualidad, ya están implementados los consejos comunitarios locales, hay comités técnicos zonales y, finalmente, las decisiones que benefician a estas poblaciones se toman en Cocomacia.

ceñir a políticas públicas únicas, concebidas para un mundo rural homogéneo. Con el tiempo se entendió que ese era el mejor camino para que las políticas en cuestión se estrellaran contra una realidad estructuralmente heterogénea, y terminarían inaplicadas o resultarían inadecuadas para lograr su objetivo⁹.

La visión homogeneizadora y reduccionista subyacente en las políticas públicas era fruto no de la comprensión de la realidad, sino de una visión ideológica propia del individualismo liberal decimonónico, que daba sustento a esas políticas. Los hechos terminarían por demostrar que la realidad se sobrepone a las políticas que no la interpretan, que no la asumen. El camino lógico que apenas ahora empieza a recorrerse parte de aceptar *'asumir/manejar distinto lo que es diferente'*.

Las distintas políticas rurales que se han implantado son la expresión de una visión, de una comprensión, de *'un modelo de desarrollo'*, que en todos los órdenes, empezando por el discurso público, ha privilegiado a la ciudad sobre el campo, a lo urbano sobre lo rural; el proyecto y el discurso de la modernidad, especialmente entre los jóvenes, apuntan siempre a un futuro radiante que es urbano¹⁰. El resultado: un sector rural subordinado a intereses y concepciones urbanas que han llevado a confundir el hecho de que si bien el conflicto interno ha tenido como escenario el campo, se concluye que *'es el campo la causa y el responsable único del conflicto'*. No se puede negar que la realidad rural ha jugado un papel en la génesis y permanencia del conflicto, pero de ahí no se puede concluir que sea la única realidad responsable, pues la urbana también tiene responsabilidad, y no pequeña, en todo el proceso. La conclusión

⁹ Esta situación se acentuó desde finales del siglo XIX con la unificación del mercado interno, superador de diferencias y canalizador del dinamismo económico, gracias a la consolidación de la caficultura con su impacto en la demanda interna vía el ingreso irrigado a grupos significativos de la población y sus demandas a otros sectores económicos, al tiempo que se estrenaba la Constitución de 1886 y su régimen fuertemente centralista, que tenía como uno de sus objetivos políticos borrar, o al menos negar, las diferencias interregionales, fundamento del derrotado régimen federal del radicalismo liberal.

¹⁰ En el sentir cotidiano, aunque sea inconscientemente, aún flota el sentimiento del dicho popular: *"el campo empobrece, ennegrece y empobrece"*.

lógica de esa constatación es que la ciudad tiene un papel, y no menor, en la superación del conflicto y en la construcción de una organización social que garantice el respeto de los derechos de todos, la convivencia de los diferentes grupos y la garantía de un avance de la Nación y sus regiones, sostenido e incluyente.

La realidad rural colombiana es heterogénea y por ello las políticas públicas concebidas para un mundo rural homogéneo han chocado con esa realidad, lo que ha conducido a que no se apliquen o resulten inadecuadas para lograr sus objetivos. Ahora se está comenzando a interpretar y asumir las diferencias.

El papel que las distintas políticas le han asignado al campo en el *'modelo de desarrollo'* es de subordinación a los intereses urbanos: suministrar alimentos abundantes y baratos para garantizar un bajo costo de la mano de obra; materias primas para las industrias; divisas para adquirir las materias primas y los bienes de capital importados que demanda la industria, y los bienes de *'más prestigio'* que reclaman unos consumidores urbanos de estratos medios y altos que ven acrecentada su capacidad adquisitiva y diversificada su *'canasta de bienes deseados'*. Y, como se apreció por ejemplo con la política de la reforma agraria llerista, contener la desordenada y creciente migración de campesinos desarraigados por la pobreza y falta de oportunidades a unas ciudades que amenazan, pues los condena a la marginalidad y el rebusque, al servirle el campo a la ciudad de *'reservorio de mano de obra'* para la economía urbana, principalmente para las industrias que, junto con los precios bajos de los alimentos, le garantizan a esa economía urbana la disponibilidad de una abundante mano de obra con bajos salarios.

Las rurales son políticas cocinadas a espaldas del sector y de sus intereses, al asumirse equivocadamente que son intereses enfrentados/contradictorios y no complementarios con los urbanos. Son políticas que

literalmente *'le caen del cielo'* al campo, producto de instancias centrales masivamente prourbanas, sin ninguna posibilidad de que los intereses y actores rurales participen en su discusión y diseño¹¹. Las consultas con las comunidades son formales, sin poder decisorio y más para cumplir con un ritual de *'democracia directa y participativa'* que para construir, o al menos acordar, junto con ellas, con la gente. Estas prácticas rituales y formalistas han desgastado a las instancias y los mecanismos para la participación ciudadana.

El resultado de lo anterior es que las políticas así diseñadas e impuestas/ ejecutadas quedan huérfanas de dueños, de dolientes que por lógica deben ser las comunidades, las asociaciones de productores, los intervinientes en las distintas cadenas productivas de origen rural, aunque no todos sean estrictamente *'rurales'*. Son políticas sometidas a inercias, tiempos y trabas de las administraciones, cuya suerte termina en manos de funcionarios que por grande que sea su compromiso, no basta para impulsar y sostener la vigencia de la política.

Terminan siendo políticas amarradas a los tiempos y plazos políticos cuatrienales, que difícilmente garantizan la necesaria continuidad que les permita dejar de ser políticas coyunturales, de un gobierno, para transformarse en políticas estructurales de mediano y largo plazo, de Estado, como lo requiere la naturaleza de muchas de las tareas que son necesarias para garantizar un avance rural continuado¹².

¹¹ Y cuando esto sucede casi siempre es a puerta cerrada, con gremios o grandes empresarios que van no a defender una política pública de interés general, sino unos intereses particulares por respetables que estos sean. La voz de los partidos en tales asuntos es más declarativa que decisoria y se escucha especialmente en vísperas electorales, o cuando se presenta algún *'hecho rural'* con impacto en la opinión y un eventual rédito político.

¹² Tradicionalmente, en términos de los cambios en las técnicas de producción — productos, variedades y razas, manejo de los recursos, maquinaria, etcétera— las modas y no los estudios serios tienden a ser determinantes en las decisiones, lo cual las hace técnica, financiera y comercialmente frágiles, inconsistentes y de corta duración, como suele ser la moda.

Son políticas de desarrollo rural de alcance tradicional pues reducen la economía rural a la producción silvoagropecuaria, realizada a partir del trabajo de la tierra, con lo cual omiten la realidad y potencialidad de los empleos extraprediales presentes en otras actividades productivas generadoras de riqueza en el medio rural, como son las mineras, las de protección de los recursos naturales —el agua principalmente—, el agroturismo, la transformación *in situ* de productos naturales en emprendimientos de agregación de valor que se establezcan descentralizadamente en el municipio productor y no en la ciudad. A ello se suma la prestación de servicios que requieren la producción y los habitantes rurales.

Para terminar el punto, basta con anotar que la legislación rural vigente es anterior a la Constitución de 1991, origen de muchos de los principios y criterios a tener en cuenta al definir o al menos caracterizar el marco de acción en lo rural, en tiempos de posconflicto.

Sin embargo, hay que mirar el lado positivo de la experiencia de las políticas de desarrollo rural en Colombia, pues los éxitos también han existido y enseñan para avanzar con seguridad hacia el futuro. Se presentan tres experiencias del país altamente exitosas y que no fueron simples *'proyectos piloto'* sino programas de cobertura nacional y de larga duración.

- La *Federación Nacional de Cafeteros*. Durante más de medio siglo, hasta la terminación del Pacto Internacional del Café, fue sin discusión alguna el eje del desarrollo rural, del comercio exterior y de los ingresos públicos del país. Es un modelo de desarrollo rural exitoso y plenamente sintonizado con la compleja realidad colombiana, basado en una gran alianza pública-privada, estructurada en un marco de amplia democracia interna en tanto que el corazón de la entidad y de su trabajo son los comités departamentales y municipales, elegidos y conformados solo por productores; la Federación es la cúpula de la pirámide de comités y en su Comité Nacional, los productores y el Gobierno nacional discuten, analizan y definen políticas y programas. Su presencia, fuerza y

dinámica está en las regiones; no llega a ellas desde el centro, surge de ellas y opera desde allí.

A lo largo de su historia ha trabajado hombro a hombro con los productores desde su vereda y región con lo que hoy se denominaría una gestión integral con enfoque territorial, para la producción, a través de la compra y comercialización de la cosecha, de la venta directa de insumos, la investigación (hecha por el Centro Nacional de Investigaciones del Café, Cenicafé), la capacitación y la asistencia técnica permanente a los productores (extensionistas a lo 'Profesor Yarumo', publicaciones, viajes de estudio y días de campo, entre otros). Llegó a ofrecer créditos y financiaciones por medio del Banco Cafetero. Además, en lo referente al entorno, los comités han sido responsables del desarrollo de las regiones cafeteras —educación, salud, vías terciarias, saneamiento ambiental, etcétera—, a partir de acuerdos con las autoridades locales.

El modelo de desarrollo cafetero lleva años de deterioro, en el cual son importantes los cambios en el comercio exterior general y del grano, especialmente con la terminación del Pacto¹³. El renovado protagonismo del municipio igualmente ha obligado a definir el compromiso cafetero con las comunidades y los territorios, que ya no tienen la homogeneidad productiva de décadas anteriores. También el retroceso de las políticas económicas mixtas (*'keynesianas'*) y el imperio de la ideología del *'fundamentalismo del mercado'* impactan directamente el futuro de la institucionalidad y la política cafeteras¹⁴.

¹³ La Federación, nacida para enfrentar los desafíos de la comercialización internacional del grano, no encuentra su nuevo perfil y *modus operandi* en un mundo pospacto. Durante los primeros años, mantuvo la esperanza del regreso del Pacto y perdió un tiempo precioso para repensarse y redefinirse, mientras que sus competidores fueron más prestos para enfrentar el nuevo escenario internacional.

¹⁴ El gobierno Santos, como repuesta a las marchas y protestas de los cafeteros en 2012, constituyó una comisión de expertos para recomendar acciones gubernamentales sobre tan sensible asunto. La comisión hizo la tarea pero hasta donde se conoce, no le ha podido entregar al Gobierno nacional el resultado completo de su trabajo.

- Los fondos ganaderos. Son una creación colombiana de mediados del siglo pasado y durante más de cuarenta años fueron fundamentales para apoyar el desarrollo de la ganadería bovina de cría, corazón y motor de esa actividad. Eran empresas públicas departamentales, de economía mixta, creadas con las asociaciones de productores, para organizar y tecnificar la actividad a partir del otorgamiento de crédito en especie, en cabezas de ganado, a ganaderos criadores de escala media y pequeña (entre 100 y 200 vientres). Las crías se repartían en proporciones prefijadas —generalmente el 55 o 60 % de la producción o de su valor para el ganadero— así: los machos se vendían a los ganaderos dedicados a la ceba o engorde de los animales, que son los ganaderos ricos, con mayor capital que los criadores; las hembras se vendían o entregaban en depósito a los criadores para reponer las bajas, mejorar la genética y aumentar el pie de cría, es decir, el inventario ganadero de la región.

Algunos fondos montaron y administraron criaderos de alta genética a fin de proporcionarles a sus afiliados/socios, reproductores y semen seleccionados para avanzar en el mejoramiento genético, fundamental para la tecnificación y optimización productiva de la ganadería. Suministraban igualmente los insumos necesarios y producían de manera directa el complemento nutritivo básico, las sales enriquecidas con nutrientes. Además prestaban los servicios de asistencia técnica para el manejo de praderas, construcciones de apoyo a la producción, manejo sanitario y reproductivo del hato, entre otros. Los liquidó la ola privatizadora que trajo el regreso del liberalismo clásico (*'el neoliberalismo'*), pretextando hechos de corrupción en algunos de ellos. Inversionistas no ganaderos compraron las acciones de los fondos solventes y procedieron a liquidarlos para apropiarse de valiosos patrimonios en tierras y hatos de alta selección que algunos habían conformado (Antioquia, Valle, Huila, Santander, Caldas).¹⁵

¹⁵ Vale la pena anotar que fue en la caficultura con la Federación y en la ganadería de cría con los fondos ganaderos, donde se dieron las condiciones para el nacimiento de una clase media rural. Ambas experiencias son fuentes de enseñanzas, tanto en su ascenso y consolidación y luego en sus crisis y en la manera como estas han sido enfrentadas.

- *El Fondo de Desarrollo Rural Integral (DRI) y el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)*. Ya este punto fue tratado. Acá se quiere destacar que su valiosa experiencia debe ser analizada y aprovechada para diseñar el necesario módulo de desarrollo para el pequeño productor de alimentos (de economía campesina o de agricultura familiar). Aunque con la apertura económica el aporte de estos productores a la oferta alimenticia interna bajó significativamente, de más del 60 % a menos del 50 %, hacia el futuro debe no solo mantenerse sino buscar recuperarle su anterior importancia como la principal fuente productora de alimentos, garante de la seguridad alimentaria y de la estabilidad de la sociedad rural.

Los éxitos de la Federación Nacional de Cafeteros —que surge y opera desde las regiones—, de los fondos ganaderos —que aportan a la tecnificación de los productores de bovinos—, y del DRI y el PNR —que apoyaron el desarrollo de pequeños productores de alimentos— constituyen valiosas experiencias para avanzar con seguridad hacia el futuro.

Los elementos centrales de una política rural para facilitar la convivencia, la equidad y el progreso sostenible que requiere la consolidación de la paz

- Se debe partir de dos elementos estructuradores de la política, contenidos en el espíritu de la Constitución de 1991: el reconocimiento de la diversidad —territorial y medioambiental, étnica y cultural— que conforma a la Nación colombiana, expresada en un mosaico rural diferenciado; y el papel de los ciudadanos que, sin excepción y fundamentados en sus derechos, tienen que ser reconocidos como los actores

de su desarrollo y el de sus comunidades, lejos de cualquier forma de asistencialismo¹⁶.

- Como objetivo de la política rural en el posconflicto, el documento acordado en La Habana plantea garantizar una transformación rural estructural con equidad y democracia, a partir de la superación de las condiciones que dieron origen y permanencia al conflicto armado. Se trataría de una transformación que debe superar el estrecho marco productivista propio de las políticas anteriores y que permita el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos como condición para lograr el bienestar y el ‘*buen vivir*’, con énfasis en los territorios y las poblaciones más necesitadas.
- Los temas de producción y competitividad son medios para establecer y consolidar un proceso de desarrollo integral y sostenible, centrado en la equidad gracias a la reducción progresiva pero continuada de las desigualdades territoriales y sociales, garantizando la inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales, asumidos en su doble condición de agentes de desarrollo productivo y sujetos de derechos, es decir, como ciudadanos plenos, en la línea de lo planteado por la Misión Rural.

Ese proceso ha de adelantarse en el marco de una ‘nueva ruralidad’ (FAO) que busca superar la vieja y falaz dicotomía rural-urbana, en favor del establecimiento de una red de interrelaciones —sinergias y complementariedades— en los territorios, así como la construcción y el fortalecimiento de la sociedad a partir de la iniciativa y la organización ciudadana, y la cooperación entre agentes públicos y privados que densifican el tejido social, como lo presenta la Misión Rural.

¹⁶ Al respecto, la Misión Rural es clara y plantea el objetivo de pasar del asistencialismo estatal al protagonismo comunitario. A la luz del mandato constitucional, la política de desarrollo rural en su concepción, estructuración y ejecución, está llamada a superar el actual escenario de hiperideologización del debate agrario, que puede convertirse en un serio obstáculo para alcanzar los necesarios acuerdos y compromisos para las decisiones y acciones que requerirá la tarea del posconflicto y para ‘*el desarme de los espíritus*’, sin lo cual será imposible aclimatar condiciones mínimas de convivencia a partir del respeto a las diferencias ideológicas, conceptuales o simplemente políticas.

- En consonancia con las recomendaciones de la Misión Rural, la política debe enfrentar la condición de los más pobres del campo¹⁷ y simultáneamente propiciar el desarrollo progresivo de una clase media rural, que comprende hoy al 11 % de los pobladores rurales, mientras que entre los urbanos representa 39 %.

Hay que partir de dos elementos estructuradores de la política, contenidos en la Constitución de 1991: el reconocimiento de la diversidad —territorial y medioambiental, étnica y cultural— que conforma a la Nación; y el papel de los ciudadanos que, sin excepción y fundamentados en sus derechos, tienen que ser reconocidos como los actores de su desarrollo y el de sus comunidades, lejos de cualquier forma de asistencialismo.

- La reestructuración de la institucionalidad pública debe atender dos criterios. El primero es superar la visión de una reestructuración que se limite, en la instancia nacional, a redefinir al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a crear, liquidar o fusionar entidades del nivel central, prescindiendo por completo de abordar el estado crítico en que se encuentra esa institucionalidad en los niveles territoriales, que es en donde, para ejecutar la nueva política, se deben centrar los cambios y las innovaciones. Sin esos cambios, el ‘*enfoque territorial*’ seguirá siendo un calificativo de la política, vaciado de contenido y eficacia. En segundo lugar y ligado a lo anterior, la reestructuración debe romper con la visión sectorialista que hasta ahora

¹⁷ Las cifras del DANE en el reciente Censo Nacional Agropecuario son contundentes: el índice de pobreza multidimensional (IPM) ajustado al área rural dispersa es del 44,7 % del total nacional, es decir, cerca de la mitad de los campesinos de Colombia están en la pobreza, el doble del nivel urbano.

ha caracterizado a las políticas públicas y a la estructura y operación de las entidades responsables de su ejecución. Sin ello, la integralidad, como atributo fundamental de la política, seguirá siendo un simple enunciado.

Para lograrlo no basta con modificar —reestructurar, redefinir— a las instituciones públicas sino, sobre todo, cambiar su forma de trabajo, descoordinada en términos de las políticas y la operación de los ejecutores sectoriales. Igualmente se debe redefinir la manera de relacionarse las instancias nacionales con las autoridades territoriales y en general con los ‘actores territoriales’ —comunitarios y políticos, gremiales y organizaciones sociales, académicos y entidades de investigación, etcétera—, sin lo cual será imposible lograr una acción concertada y coordinada, con responsables y ‘dolientes’ identificados y comprometidos con proyectos y planes de desarrollo compartidos y de carácter vinculante para las partes intervinientes.

Urge recuperarle y preservarle su espacio a lo rural en la institucionalidad territorial. La planeación municipal debe operar en la perspectiva de ordenar su territorio, en un altísimo porcentaje rural, con miras a su desarrollo y aprovechamiento¹⁸, al igual que el DNP con el territorio de la Nación, trabajando a partir de la información de base suministrada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) del Ministerio de Agricultura, así como los estudios del IGAC y del DANE.

- Serán planes, especialmente los municipales, con amplia participación ciudadana en tanto es destinataria y coejecutora del plan y del presupuesto. Se necesita una instancia que haga las veces de secretaría de desarrollo rural municipal que, junto con la de Planeación, serán el fundamento del gobierno municipal, garantes de una acción pública coordinada, planeada y evaluada, con amplia participación

de los ciudadanos y de las comunidades, donde se reconoce a la vereda como la célula básica de la vida municipal rural.

Los diez ejes de una política de desarrollo rural a desarrollarse durante el período del posconflicto

Aunque el corazón de la propuesta está bajo el signo del escenario/ enfoque territorial y el protagonismo de las organizaciones ciudadanas —no solo de la denominada ‘*sociedad civil*’—, de las comunidades asentadas y actuantes en sus territorios, hay una serie de iniciativas de cobertura nacional y dirigidas al conjunto de la sociedad y de la economía rural, que deben ser responsabilidad de la instancia nacional. Son las siguientes:

- Creación del *sistema nacional de catastro e información catastral*. Es una de las propuestas de La Habana, necesaria para permitir que finalmente se pueda regularizar y formalizar la propiedad y tenencia de las tierras productivas y proceder a la identificación, el inventario y la clasificación de los baldíos de la Nación, sin lo cual una política de tierras no se puede fundamentar sólidamente en la realidad. El sistema de información catastral permitirá que tanto las instancias gubernamentales, como los ciudadanos y sus organizaciones, controlen el uso y destino de las tierras y sus transacciones. Un catastro actualizado es condición necesaria para revisar y ajustar los impuestos a la tierra, fuente de ingresos fundamentales de los municipios e instrumento con incidencia en la tenencia y explotación de las tierras.

Frente a las tierras y junto con la actualización del catastro, el gobierno central deberá realizar periódicamente un censo agropecuario, y conocer las condiciones y los potenciales productivos de las tierras del territorio nacional, para establecer sus usos posibles y sus restricciones.

¹⁸ Brilla por su ausencia el componente rural de los POT de la mayoría, por no decir la totalidad, de los municipios.

En relación con las tierras, el gobierno central tiene otras dos responsabilidades. La primera es la realización quinquenal/decenal del *censo agropecuario*, con la posibilidad de efectuar encuestas puntuales —temáticas o territoriales— en el periodo intercensal, para sustentar análisis concretos. La segunda es el conocimiento de las condiciones y los potenciales productivos de las tierras del territorio nacional, que permitiría clasificarlas al establecer sus usos posibles y sus restricciones. Hay un avance significativo con los trabajos del IGAC y más recientemente de la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA) del Ministerio de Agricultura. Se trata de una planeación integral a partir de la planeación del uso de la tierra, del agua y de los recursos naturales, necesaria para definir las inversiones públicas y privadas en el sector rural. Dado el carácter interdisciplinario del tema —productivo (silvoagropecuario, medioambiental, minero), ambiental y de ordenamiento territorial—, debería trasladarse al Departamento Nacional de Planeación (DNP), al cual se le ampliaría su misión para asumir la planeación del ordenamiento territorial.

- Aclarado el asunto del catastro y del inventario de baldíos, será posible constituir el *Fondo Nacional de Tierras* propuesto en La Habana y acogido por la Misión Rural, constituido por los baldíos de la Nación, o sea, las tierras sin titular o recuperadas para la Nación por procesos de aclaración del dominio, expropiación, o incorporadas a su patrimonio por adquisición o donación. Tendría una operación descentralizada pero coordinada y supervisada desde el centro, pues se requiere, en la perspectiva de un desarrollo rural territorializado, que las regiones conozcan la situación y disponibilidad de sus tierras; el conocimiento directo que de ellas tienen además permitiría ajustar, precisar o completar la información catastral¹⁹.

¹⁹ En el país se especula con la cantidad de tierras baldías susceptibles de adjudicar, que es menor de lo que se dice. Se afirma que unas veinte millones de hectáreas de las que están hoy dedicadas a una ganadería incipiente (*extensiva*) tienen vocación agrícola y están subutilizadas. La verdad es otra, pues al menos las 2/3 partes deben simplemente ser regresadas a su condición boscosa, bien sembrada, bien repoblada naturalmente. Son tierras que deben regresar a la propiedad del Estado como baldíos no susceptibles de adjudicación. Urge que las cifras del Fondo de Tierras estén acordes con el inventario de baldíos, pues al respecto circula mucha cifra sin respaldo fáctico.

Tanto el Fondo Nacional de Tierras como un fondo financiero de desarrollo rural, ambos propuestos durante los diálogos de paz en La Habana, deberán estar en consonancia con los programas e inversiones territoriales y tener una operación descentralizada, pero supervisada y controlada desde el nivel central.

- Un *fondo financiero del desarrollo rural*, igualmente propuesto en La Habana y recogido en el informe de la Misión Rural. Se inspira en la exitosa experiencia del DRI y permite ordenar los recursos financieros y adecuar su destinación a los lineamientos de la política. Al igual que el Fondo de Tierras, debe operar descentralizadamente en consonancia con los programas e inversiones territoriales definidos, sometido a una coordinación y supervisión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- *La política económica sectorial y nacional*. Al respecto hay en curso una importante discusión sobre la conveniencia de que el presupuesto público apoye el desarrollo rural a través de subsidios directos a los productores o que, por el contrario, se oriente al financiamiento de bienes públicos —ciencia y tecnología e innovación, infraestructura adecuada para facilitar la producción, servicios para las poblaciones, seguridad ciudadana y protección jurídica a la propiedad—. El tema de los subsidios directos depende de cómo, para quién y para qué se otorgan, y de su duración o permanencia. En caso de mantenerse la política, deben tener un monto preestablecido y beneficiarios definidos, ser focalizados y acotados para lograr un objetivo preciso y temporal; el problema con los subsidios es la dificultad política para desmontarlos.

Para apoyar a productores enfrentados a situaciones emergentes, el camino es la ampliación del seguro agrícola existente, haciéndolo obligatorio al menos para los riesgos más frecuentes, lo cual permitiría ofrecer pólizas con un bajo costo, a semejanza del SOAT para los vehículos.

El desarrollo rural necesita políticas cambiarias (no más revaluaciones durante diez años), crediticias y de comercio exterior despojadas de los sesgos antiagrarios que las han caracterizado; que tengan en cuenta las especificidades de la actividad silvoagropecuaria, como son las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales intervenidos por las políticas proteccionistas de los países desarrollados —que son también potencias agrícolas— y por el control en la producción y comercialización ejercido por los oligopolios transnacionales; por la menor productividad promedio y el mayor riesgo que enfrenta la producción rural respecto a las actividades urbanas; por la disponibilidad restringida de tierras, con una oferta inelástica, que genera sobrecostos en forma de rentas y hace atractivo su acaparamiento, básicamente con fines especulativos; por las debilidades y limitaciones en la dotación de infraestructura para la producción. En términos comerciales, el sector requiere una revisión serena de la política de apertura económica para que Colombia pueda volver a generar superávits en su balanza de pagos sectorial, la cual hoy es deficitaria e importamos la tercera de parte de nuestros alimentos²⁰.

Como el problema con los subsidios es la dificultad política para desmontarlos, en caso de mantenerlos, deben tener un monto preestablecido y beneficiarios definidos, ser focalizados y acotados para lograr un objetivo preciso y temporal. Su pertinencia depende de cómo, para quién y para qué se otorgan, y de su duración o permanencia.

²⁰ Con la apertura, según datos de la Misión Rural, no hemos diversificado nuestra canasta exportadora pero sí la importadora. Cae permanentemente la participación de la producción agropecuaria como porcentaje del PIB nacional. No se trata de encerrarse en una autarquía imposible e inconveniente, pero sí buscar que el comercio permita ampliar y diversificar producciones y exportaciones. El mercado interno para muchos países es un asunto de soberanía (Francia, por ejemplo) o de seguridad nacional (como en Estados Unidos).

Ahora bien, dicho lo anterior, además de las cuatro acciones del orden nacional, se proponen seis a desarrollar en el marco territorial, como sigue a continuación.

La tierra

Su manejo se dará bajo la coordinación entre el Sistema Catastral y el Fondo de Tierras ya descritos. Se atenderá la regularización de la propiedad como protección contra la ilegalidad que rodea su posesión y propiedad, y para garantizar los derechos legítimos de los poseedores, como se acordó en La Habana. Se requiere prioritariamente el inventario de baldíos de la Nación. Con la información procesada, se organizará por regiones una acción priorizada de *'titulación por barrido'*, con coordinación y supervisión nacional y la participación de las comunidades, que colaborarían en la reconstrucción de las historias prediales para facilitar los procesos de restitución a cargo de la justicia competente.

Con la información arrojada por el Censo, el Sistema Catastral y la formalización de predios, será posible determinar y caracterizar los problemas de microfundio o atomización de la propiedad campesina. Conocer dichos problemas permitirá adelantar estrategias regionales de atención con, entre otros, programas de ingresos complementarios a partir de la especialización veredal en producciones intensivas tecnificadas —agricultura hidropónica, producción de proteína animal, etcétera—, basada en el trabajo familiar y la organización de la comercialización de la producción local. Igualmente se buscará el reacomodo de familias en tierras susceptibles de adjudicar, de preferencia en la misma región.

Se cerrará la frontera agrícola, teatro de mucha de la violencia de las últimas décadas, con programas que garanticen la estabilización de la población de colonos, eventualmente con relocalizaciones en núcleos poblacionales (veredas) para facilitar su incorporación a la economía legal y el acceso a los servicios básicos. La figura de las zonas de reserva campesina, creadas por la Ley 160, puede ser un instrumento fundamental para este propósito.

Para el acceso campesino a la tierra se mantendría el mecanismo del subsidio a la demanda, entregado a la persona de manera directa siempre y cuando cumpla las condiciones para ser beneficiaria del programa. Se suspenderían las convocatorias y las ofertas de tierras serían regionales y públicas; la Superintendencia de Notariado y Registro deberá producir periódicamente un informe regionalizado/municipalizado de las transacciones realizadas en el período: localización, precios y áreas (máximas, mínimas y promedio) de los predios transados en el período. Dará información gratuita de la comercialidad del predio que el campesino desee adquirir.

Los mecanismos de reforma agraria para ajustar o modificar la tenencia de la tierra serán una parte o componente de la gran estrategia de transformación rural y se inscribirán en ella. Las reestructuraciones de la tenencia (*'reforma agraria'*) se definirán regionalmente de acuerdo con las situaciones específicas y los requerimientos que al respecto tenga la política de desarrollo rural acordada; la reforma agraria será un medio de la política y no su fin.

Para proyectos agroempresariales no deben titularse más baldíos, pues el Estado necesita conservar la titularidad sobre una cantidad significativa de tierras propias; en tanto que son un recurso productivo para el agroempresario, su aprovechamiento sería por medio de un arriendo de largo plazo, con compromisos claros del arrendatario en cuanto a metas de empleo y producción, de incorporación de nuevas técnicas productivas y de comercialización, y un manejo ambiental sostenible; sus inversiones y acciones deben traducirse en apoyos concretos al desarrollo social y de infraestructura de su entorno, facilitando la irradiación del desarrollo y evitando que éste se encapsule, como sucede actualmente con enclaves capitalistas (*'polos de desarrollo'*) en medio de la pobreza rural circundante.

Poblamiento y vivienda

Se fomentará y facilitará el poblamiento nucleado (veredas) que favorece la presencia del Estado, la organización de la comunidad, el acceso a los servicios públicos, la organización asociativa para la producción, y la

dotación de infraestructuras para la poscosecha y la comercialización. Las casas servirán además para apoyar las actividades de la familia (*'vivienda productiva'*), dotadas de un solar o huerta y de facilidades para la producción de proteína animal (chiqueros, corrales, estanque) destinada al consumo familiar y sus excedentes a la venta; o para el desarrollo de actividades artesanales, donde exista la tradición. En caso de explotación asociativa de la tierra o con título colectivo, se mantendrá el esquema acá expuesto. En zonas agroempresariales deben garantizarse poblados con las características anotadas, para que los “campesinos asalariados” o asociados a la producción, puedan tener un hábitat conforme a su condición campesina.

El poblamiento nucleado (es decir, en veredas) favorece la presencia del Estado, la organización de la comunidad, el acceso a los servicios públicos, la organización asociativa para la producción, y la dotación de infraestructuras para la poscosecha y la comercialización.

Inicialmente se priorizará el mejoramiento de la vivienda rural existente; luego el énfasis se centrará en terminar, en el decenio del posconflicto, con el déficit histórico. El trabajo solidario y comunal con esquemas de autoconstrucción, asesoría técnica de maestros y establecimiento de los *'bancos de materiales'*, permitirá adelantar un programa de rápida ejecución, respetuoso de las necesidades y culturas de las comunidades, con costos controlados, y demandas de mano de obra y materiales atendidos con recursos locales, en lo fundamental.

Salud y seguridad alimentaria

Sería un servicio público orientado a su *'deshospitalización'*, al enfocarse en la atención preventiva familiar y comunitaria, con una especial atención a la primera infancia. Se trabajaría con campañas de vacunación, saneamiento ambiental, nutrición (*'cero hambre en mi vereda'*) y educación

en la escuela y con las madres. Se establecerían puestos de atención en cada vereda a cargo de una enfermera y comunicación directa con el hospital municipal respectivo. Se implantaría la telemedicina entre hospitales municipales y regionales. Se reestructuraría el año rural de las profesiones de la salud para reforzar su acción preventiva y educativa. Los profesionales de la salud en asocio con los productores y tenderos fijarán criterios para la producción de alimentos sanos y suficientes para atender las necesidades alimentarias básicas de los habitantes del municipio.

La salud para la población sería un servicio público orientado a su *'deshospitalización'*, al enfocarse en la atención preventiva familiar y comunitaria, con una especial atención a la primera infancia.

Educación para la vida buena y el trabajo

La meta sería que al terminar la década del posconflicto no haya analfabetas, ni absolutos ni funcionales, en el campo colombiano. Para lograrlo se debe integrar la valoración social efectiva del maestro con su capacitación permanente —presencial y virtual en una acción conjunta de las secretarías de educación, las normales y las universidades regionales— para facilitarles y dignificarles su trabajo; se adoptará la modalidad de *'Escuela Nueva'* veredal, recuperándoles a las instituciones educativas su propósito y orientación originales; el esquema es el de maestros y escuela integrados con la comunidad y con los padres de familia, el triángulo virtuoso de una buena educación. Escuela y maestros transformados en epicentro y fuente de dinamización de la vida de la comunidad, de sus expresiones culturales y deportivas; con su biblioteca asociada a la municipal y con su actividad cultural adelantada en conjunto con la casa de la cultura del municipio.

Implementar la modalidad de *'Escuela Nueva'* veredal permitirá recuperar a las instituciones educativas su propósito y orientación originales, en un esquema de maestros y escuela integrados con la comunidad y con los padres de familia.

La formación técnica no solo es parte del proyecto de *'Escuela Nueva'*, sino que debe ser el fruto de una acción conjunta de la alcaldía, las asociaciones y los gremios locales de productores, la escuela, y el SENA junto con las universidades regionales con sus cursos cortos y sus programas de extensión. El propósito es garantizar una formación profesional diferenciada a partir de las vocaciones regionales y personales de los estudiantes. Una formación que permita retomas periódicas no solo para actualizar conocimientos sino para facilitar avances en los niveles de formación profesional.

Estrategias locales de desarrollo económico

Se parte de mirar el proceso económico local como una dinámica donde la cabecera municipal actúa como puente entre el campo y la ciudad; es allí donde empieza a tejerse la red de flujos y relaciones entre uno y otro componente de las estructuras territoriales, que pueden formalizarse luego como cadenas productivas de agregación de valor. Para que esa dinámica se consolide y fortalezca, es necesario que la actividad económica de la cabecera se articule con la de su entorno rural, en la forma de prestación de servicios —de salud, de educación, de comercio abastecedor de insumos y bienes de consumo y comercio comprador de la producción rural—, y de centro de transformación y de agregación de valor a esa producción integrada a una cadena, en una lógica que permita avanzar hacia a la consolidación y diversificación económica de los municipios para contrarrestar la tendencia centralizadora de las ciudades.

Para que la cabecera municipal actúe como puente entre el campo y la ciudad, su actividad económica debe articularse con la de su entorno rural, en la forma de prestación de servicios y de centro de transformación y de agregación de valor a la producción integrada a una cadena, en una lógica que permita avanzar hacia la consolidación y diversificación económica de los municipios.

En la Ley 160 está creada la figura de las ‘áreas de desarrollo rural’ que, como las de desarrollo empresarial, siguen sin ser incorporadas al arsenal de los instrumentos de desarrollo. Podrían combinarse con el concepto de ‘regiones funcionales’ para efectos de diseñar proyectos de desarrollo productivo y de infraestructuras que atiendan las características de las zonas y no las arbitrariedades de las divisiones administrativas. Los elementos están dispuestos, falta armar el rompecabezas.

Atención especial merece la comercialización de la producción de alimentos, que sigue siendo una clara actividad de pequeños productores. En las regiones debe organizarse por el gobierno local, las universidades y los gremios de la producción regional, un sistema de información y análisis de mercado a disposición de los agricultores, sin lo cual siguen abordando la venta de sus productos en condiciones de inferioridad, expresadas en los bajos precios que normalmente les reconocen en unos mercados sesgados y manipulados y controlados en alto grado. Los centros de acopio veredales, las centrales de abasto, las grandes superficies y los tenderos, deben ser convocados para definir un sistema que les dé garantías a todos y evite los abusos. Al respecto el programa ‘Bogotá sin hambre’ y el Plan Maestro de Abastecimiento tienen una experiencia que bien vale la pena conocer y analizar. Las diversas figuras que conforman la llamada agricultura por contrato, compras por entidades públicas, alianzas productivas, convenios de compra con cantidades y mecanismos de determinación de los precios preestablecidos, entre otras— tienen un enorme potencial para romper la cadena de intermediarios y reducir el riesgo de mercado de los productores.

Bienes públicos requeridos a niveles veredal y municipal

Para simplemente ilustrar la situación, se presentan los correspondientes listados.



A manera de conclusión

Esta propuesta se centra sin vacilación en la descentralización/territorialización de la política de desarrollo rural, no por un prurito anticentralista, sino por razones realistas al verificar que una de las grandes causas del limitado e incoherente impacto de las políticas públicas en este campo, ha sido su falta de sintonía y enraizamiento en los territorios y con las comunidades que los habitan. El debilitamiento de la institucionalidad pública en departamentos y municipios está en el corazón de la situación presente y su reestructuración y fortalecimiento debe ser, por esa misma razón, elemento central de las decisiones a tomar para enfrentar exitosamente los desafíos del posconflicto.

Se trata de una decisión descentralizadora en el rediseño de la institucionalidad y en la política pública que incorpora, como su complemento central e insustituible, el reconocimiento efectivo de la ciudadanía organizada y de la pluralidad de *'los dolientes'* de la gestión rural, en el entendido de que la tarea a realizar no se

agota en la gestión y el compromiso de los agentes y funcionarios públicos, pues se trata de una verdadera alianza pública-privada por el desarrollo rural integral de los territorios y comunidades del mundo rural colombiano.

Una participación y un compromiso ciudadano efectivo y no simplemente discursivo, son condiciones necesarias para derrotar la otra gran falencia de las políticas rurales, el mal uso de los recursos públicos asignados, su dramática captura por los pequeños intereses políticos —sería más preciso denominarlos politiqueros— y su creciente papel de botín de la corrupción.

Solo el ojo atento e informado de los dolientes supervisando la política y el correcto empleo de los recursos asignados, garantizará que se logren los resultados que reclama el logro de un campo conviviente y próspero. Así como la realidad actual y las posibilidades de las distintas regiones son diversas, igualmente lo serán las características y el ritmo de avance del desarrollo rural territorial e integral que se desate.

Anexo. Acciones de corto plazo; a manera de ruta crítica

Se trata de acciones concretas a realizarse tanto en la instancia nacional como en la territorial; en la medida de lo posible simultáneamente. Podrían conformar la agenda del primer año luego de la firma del acuerdo, en el cual se echan las bases y se inicia la tarea de construir la paz en Colombia. Algunas no requieren la firma del acuerdo de La Habana, y se podría decir sin exageración que deben adelantarse aunque dicho acuerdo no se lograra formalizar. Los acuerdos deben ser más el catalizador que la razón de los cambios.

Acciones desde el ámbito nacional:

- Urge iniciar de inmediato la discusión de la reestructuración institucional y normativa que requiere este proceso, cuyos ejes serán la descentralización y la “dessectorización” de la discusión, concertación y ejecución de las políticas y los recursos públicos. Esto supone un trabajo inmediato de consulta amplia en y con las regiones, para plantear los cambios. La reestructuración es condición necesaria pero no suficiente para la tarea de la transformación rural.
- Los gremios y sus fondos parafiscales deben adaptarse a estos nuevos lineamientos de acción, de manera tal que salgan de Bogotá y se integren al quehacer territorial, con la tarea de identificar y precisar sus temáticas concretas en esos escenarios ampliados. Deben igualmente establecer compromisos explícitos y efectivos con respecto a los pequeños y medianos productores que se encuentran asociados a sus gremios. Es necesario que el trabajo gremial adquiera esa visión territorial e integradora, sin la cual no se romperá la inercia que ha acompañado al desarrollo rural.
- Corpoica debe recuperar la experiencia del ICA respecto a trabajo con y para el pequeño y mediano productor, a partir del fortalecimiento de sus instancias territoriales que deben entrar en un proceso

deliberativo con las comunidades rurales regionales, para presentar sus propuestas e identificar las potencialidades y posibilidades de acción que hay en la región, a la par que recuperar las experiencias positivas que allí se hayan dado. No se trata tanto de pretender llevar desde Bogotá el conocimiento, como de facilitar que este se exprese, se enriquezca y sea “apropiado” por los productores regionales y locales y sus organizaciones. Corpoica debe adicionalmente trabajar con la visión de cadena productiva y no limitarse al trabajo con los productores directos.

- Impulsar la dinámica de asociatividad tanto para la producción como para la comercialización y el acceso a insumos y tecnología, tanto de los pequeños entre sí como con agroempresarios. Ahí es importante la presentación y discusión de las diversas modalidades de agricultura por contrato que permitirían romper la cadena de intermediación que juega en contra de las utilidades y rentabilidades del pequeño productor. El cuello de la comercialización es de gran impacto y, más que enormes inversiones, se requieren cambios en la organización del trabajo a partir de presentar alternativas de acción probadas y efectivas.
- El crédito, aunque es un factor crítico para el desarrollo rural, hoy se encuentra casi extinto, según las cifras del Censo Nacional Agropecuario. Esta es otra de esas acciones que no requieren grandes transformaciones ni enormes volúmenes de inversión, sino decisión y voluntad de cambio. Debería trabajarse en tres líneas. De una parte, adecuar las condiciones de los créditos al desenvolvimiento del proceso de inversión a financiar, teniendo en cuenta que crecientemente la agricultura colombiana y, obviamente, la ganadería y la forestación, son inversiones de mediano y largo plazo. En segundo lugar, es necesario fortalecer el Fondo Nacional de Garantías para que los bancos puedan operar con mayor libertad y menos temor frente a la cartera agropecuaria. Complementario con lo anterior, el país debe universalizar el seguro agrario por lo menos para los riesgos básicos de la producción agrícola. Al respecto

vale la pena evaluar su universalización a semejanza de lo realizado con el SOAT, que permite que el costo de la póliza sea muy bajo. El sector asegurador tiene ahí una gran responsabilidad que puede ser igualmente un muy buen negocio.

- El Departamento Nacional de Planeación debe transformarse en la cabeza de la política de ordenamiento del territorio, fundamento material de la planeación. Sobra decir que en ello quedaría incluido todo lo referente a la planeación y ordenamiento del territorio rural. El trabajo de la UPRA debería ser asumido por el DNP, habida cuenta que debe ser una evaluación y una planeación transectorial, según la concepción integral de los territorios.
- Debe conformarse una comisión de expertos que en asocio con el DNP, el Ministerio del Interior y la Función Pública, realice un estudio funcional de las capacidades y responsabilidades de las diferentes instancias o niveles del Estado, para asignarles sus responsabilidades de acuerdo con sus fortalezas y objetivos misionales y establecer su esquema de coordinación. Sus resultados deben alimentar el proceso de reestructuración antes mencionado.

Acciones desde el ámbito territorial:

- Es en los territorios donde debe iniciarse una discusión profunda de su realidad y posibilidades, para evaluar experiencias, precisar las falencias de la institucionalidad pública local y recomendar acciones al respecto que recibirían los responsables del rediseño del conjunto de la reestructuración, la cual es un proceso nacional anclado en las realidades territoriales. Esta visión de necesidades desde lo territorial es fundamental para evitar que las nuevas normas, aunque tengan vocación descentralizadora, incurran en muchos de los viejos resabios centralistas, habida cuenta que mucho del centralismo reinante es expresión o reflejo de actitudes mentales. Ese repensar la institucionalidad debe ser una tarea que se inicie y adelante en el conjunto de las regiones para alimentar el rediseño nacional. Allí

son fundamentales las universidades regionales, los gremios profesionales y de la producción, las organizaciones religiosas, las organizaciones ciudadanas que tienen trabajo directo con las comunidades y con la gente. En ese sentido vale la pena recordar a las comisiones regionales y temáticas que estuvieron trabajando en época de la Asamblea Nacional Constituyente. Colombia ya ha vivido una experiencia semejante.

- Esta podría ser la oportunidad para que los consejos locales de planeación puedan cumplir finalmente con la tarea de ser los impulsores, coordinadores y promotores de un debate abierto desde y sobre las regiones.
- Es importante que en estas discusiones, tanto a nivel territorial como nacional, se le dé especial importancia a cuatro asuntos:
 - La planeación del desarrollo rural local.
 - El fondo de recursos para el desarrollo rural propuesto, aunque sea nacional, debe desdoblarse en fondos locales para constituir un sistema de fondos para el desarrollo rural.
 - El fondo de tierras debe estructurarse y manejarse de manera similar al de financiación del desarrollo rural.
 - Las tareas de investigación, extensión y capacitación que aunque obedezcan a directrices nacionales, deben tener claros contenidos territoriales.
 - La política de restitución de tierras debe hacerse más ágil y ha de operar en paralelo con las tareas propias del desarrollo rural. La restitución no puede anular el compromiso con el desarrollo rural.
 - Sería interesante que hubiese una gran ofensiva de movilizaciones regionales por la educación con la meta de cero analfabetismo rural en el posconflicto. Ello serviría como punta de lanza para todo el proceso de transformación rural, a la par que

facilitaría el trabajo de capacitación ciudadana en organización y participación. Además permitiría convocar la acción conjunta de las diferentes instancias del sistema educativo de la región, tanto públicas como privadas, y de las organizaciones ciudadanas que trabajan los temas de educación, niñez, mujeres y jóvenes.

- Aunque la estrategia debe proyectarse de inmediato sobre el conjunto de los territorios, habrá dos tipos de territorios priorizados: aquellos que tienen una importancia estratégica en la transición de la guerra a la paz, y aquellos otros en donde sea relativamente más fácil poner en marcha la nueva política,

habida cuenta de su disponibilidad de recursos o de su experiencia para que puedan rápidamente verse resultados de la política, los cuales permitan consolidar la confianza ciudadana en la misma, cosa que a su vez alentaría el deseo ciudadano de “meterle el hombro”.

- Es claro que algunas de estas acciones se pueden empezar de inmediato. El periodo promedio para montar todos los componentes de la estrategia sería de dos años, y los ocho siguientes, hasta completar el periodo de posconflicto, de construcción de paz, serían los destinados a la ejecución, la evaluación y el seguimiento correspondientes.

Capítulo 5

Reformas al Sistema General de Participaciones y su relación con un eventual escenario de posconflicto

Alberto Maldonado Copello¹

¹ Economista, consultor en temas de descentralización y desarrollo territorial. Miembro de la Red de Iniciativas para la Democracia, la Gobernabilidad y el Desarrollo Territorial, RINDE.

Introducción

El propósito de este texto es proponer algunas reformas al Sistema General de Participaciones (SGP)² relacionadas con un eventual escenario de posconflicto, tomando como marco de referencia los borradores de los acuerdos parciales establecidos entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en los diálogos de paz de La Habana. En estos tres acuerdos parciales sobre desarrollo rural, sobre participación política y ciudadana y sobre política de drogas de uso ilícito, se incluyen medidas (Anexo 1) que incidirían en el papel de las entidades territoriales, con énfasis en las zonas donde ha sido más intenso el conflicto armado.

El Sistema General de Participaciones, creado por el Acto Legislativo 1 de 2001, es el instrumento para atender los servicios a cargo de los departamentos, distritos y municipios, y para proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, tal como lo establece el artículo 356 de la Constitución Política. De acuerdo con datos recientes, el SGP representa el 4 % del PIB, el 27 % del total de los ingresos corrientes de la Nación y el 62 % del total de los ingresos de municipios y departamentos (aunque para la gran mayoría de municipios representa más del 80 % de sus ingresos)³. En la práctica, es el sistema mediante el cual se distribuyen

competencias⁴ en materia de prestación de servicios entre la Nación y las entidades territoriales y se proveen los recursos de transferencia nacional con destino a dichas entidades. En los artículos constitucionales 356 y 357 se reglamenta lo relativo al monto, mecanismo de incremento y criterios de distribución de los recursos, pero no la asignación de competencias entre niveles de gobierno, aunque se determina que los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, serán prioritarios.

El SGP es desarrollado mediante las leyes orgánicas 715 de 2001 y 1176 de 2007, en las cuales se reglamenta con detalle la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno en los sectores de educación y salud, y en menor medida en agua potable y saneamiento básico. En ninguno de los demás sectores estas leyes definen la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y se limitan a establecer unas competencias a las que los municipios deben y pueden destinar los recursos del componente de propósito general. Este esquema conduce a que sectores de especial relevancia para un escenario de posconflicto —como el desarrollo rural, la participación ciudadana y la atención a población víctima y desplazada— no tengan una definición precisa y clara de competencias, y sobre todo a que no cuenten con una asignación suficiente y constante de recursos de transferencia para ejecución en las entidades territoriales.

Las reformas al SGP, en la perspectiva de un escenario de posconflicto, deberían consistir principalmente en: a) precisar las competencias de las entidades territoriales en materia de desarrollo rural, en atención a la población víctima y desplazada y en promoción de la participación ciudadana; b) crear unas bolsas específicas para la financiación de estas

² En 2016 termina el período de transición del SGP, lo cual significa que se aplicaría a un sistema de cálculo del monto total de las participaciones con base en el crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación y el Gobierno nacional debe decidir si hace o no reformas al sistema, para lo cual está realizando algunos estudios.

³ Econometría Consultores. *Evaluación de operaciones del Sistema General de Participaciones, Producto 4, Informe Final*, Parte 1, 2014 (p. 132): "El SGP, ascendió a \$28,08 billones de pesos en 2013, representando un 3,97 % del PIB y ha venido creciendo unos puntos por encima de la inflación, obedeciendo a sus criterios de crecimiento. Sin embargo, su valor ha venido decreciendo como participación frente al PIB (un punto porcentual en los últimos 10 años) y frente a los Ingresos Corrientes de la Nación, en donde los recursos del SGP representaron un 27,6 % en 2013, disminuyendo un poco más de 10 puntos porcentuales en los últimos 10 años. Esta disminución se ve también reflejada también en la participación de los recursos del SGP en los ingresos municipales, bajando de niveles del 90 % en 2001 a 61,74 % en 2012".

⁴ El artículo 288 de la Constitución Política señala que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Con excepción del artículo 29 sobre distribución de competencias en materia de ordenamiento físico incluido en la Ley 1454 de 2011, la distribución general de competencias no se ha hecho mediante el desarrollo de este mandato constitucional sino por la vía del artículo 356 de la CP, dentro de un capítulo que se llama "De la distribución de recursos y de las competencias".

competencias; c) incrementar el monto global del Sistema General de Participaciones para garantizar un flujo adecuado de recursos para estos propósitos.

Aparte, además de reformas normativas, deberían tomarse medidas en cuanto a la gestión del sistema en materia de: a) mejoramiento de la información sobre desempeño en las zonas rurales; b) mejoramiento de los esquemas de monitoreo, seguimiento y control; c) cumplimiento efectivo de las responsabilidades de rendición de cuentas de las administraciones territoriales sobre impactos, con énfasis en el papel de los consejos territoriales de planeación.

El presente texto se compone de esta introducción y tres partes, en las cuales se presenta el marco constitucional y legal, se identifican los nudos críticos y se sugieren unas líneas de acción y propuestas, respectivamente.

Marco constitucional y normativo actual

Según el artículo 288 de la Constitución Política, mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se deberían distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, pero la Ley 1454 de 2011⁵ no cumplió con el mandato constitucional y apenas tiene un artículo (el 29) sobre distribución de competencias en materia de ordenamiento físico. Como el tema no fue desarrollado por el camino de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, esto se ha hecho mediante los artículos 356 y 357⁶ de la Constitución Política que establecen que la ley debe fijar los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, y crean el SGP para garantizar la atención de estos servicios y para proveer los recursos para su financiamiento. En estos artículos se dispone lo que se muestra en la tabla siguiente.

Artículo	Disposiciones
356	Determina que la ley fije los servicios a cargo de la Nación y las entidades territoriales. Establece que el SGP es el instrumento para financiar dichos servicios Los distritos tendrán las mismas competencias que municipios y departamentos Las entidades territoriales indígenas serán beneficiarias del SGP y, mientras se constituyan, lo serán los resguardos. Los recursos del SGP se destinarán a financiar los servicios a cargo de las entidades territoriales con prioridad en salud, educación preescolar, primaria, secundaria y media, y a servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, con énfasis en la población pobre. Establece los criterios a utilizar para distribuir los recursos. Determina que no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Ordena la puesta en marcha de un sistema de monitoreo, seguimiento y control del SGP, en el cual se deben fortalecer los espacios para la participación ciudadana y el control social.

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

⁶ Los artículos constitucionales actuales son resultados de las reformas realizadas al texto original mediante los actos legislativos 1 de 2001 y 4 de 2007.

Artículo	Disposiciones
357	<p>Determina que el SGP se incrementará en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, pero establece un período transitorio que va desde 2008 hasta 2016 en el cual el SGP aumenta en unos puntos fijos reales de crecimiento, independientes del crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación.</p> <p>Asigna un 17 % de los recursos de propósito general a los municipios menores de 25.000 habitantes.</p> <p>Permite que los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta puedan destinar hasta el 42 % de los recursos de libre destinación a gastos de funcionamiento.</p> <p>Permite que cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad, pueda destinar los recursos excedentes a la inversión en otros sectores, previa certificación de la entidad nacional competente.</p>

El SGP es desarrollado en detalle mediante la Ley Orgánica 715 de 2001, reformada por la Ley Orgánica 1176 de 2007, que en su artículo primero establece que “está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley”. Aunque el SGP se define como una bolsa de recursos, no puede concebirse sin la asignación de competencias que ordena la Constitución, las cuales constituyen el referente para determinar montos, destinación y forma de utilización de los recursos. Por esta razón, la Ley 715 de 2001 tiene como título “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias”.

La Ley 715, por una parte, determina la distribución de competencias entre niveles de gobierno, y por la otra, regula lo relativo a objetivos, fuente y crecimiento de los recursos, división de los fondos por sectores, cantidad asignada a cada fondo, entidades receptoras, métodos de asignación y condiciones para su utilización, tal como se muestra en la siguiente tabla. Las transferencias a las entidades territoriales son condicionadas pero no exigen contrapartida alguna y se dividen, aparte de las asignaciones especiales, en cuatro grandes fondos: educación, salud, agua potable, saneamiento básico y propósito general, que agrupa a los restantes sectores y finalidades de gasto.

La fuente del SGP es el Presupuesto General de la Nación y su monto (en 2013 fue de \$28 billones) es el resultado de la

base absoluta establecida en la reforma constitucional de 2001 multiplicada por los incrementos realizados según lo dispuesto en la Constitución⁷. Del monto total se toma el 4 % para asignaciones

⁷ «ARTICULO 357. <Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

«PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

«PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1o del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

«PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o. El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los parágrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1,3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1,6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1,8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.»

especiales, que se distribuye a resguardos indígenas (0,52 %), municipios ribereños del río Magdalena (0,08 %), Fondo de Pensiones Territoriales (2,9 %) y alimentación escolar (0,5 %).

El 96 % restante se distribuye en los fondos sectoriales con las características que se presentan a continuación.

Tabla 2. Distribución SGP en fondos sectoriales

Característica	Participación para educación	Participación para salud	Participación para agua potable	Participación de propósito general
Objetivos	Aumentar coberturas y calidad del servicio educativo. Equidad regional.	Aumentar coberturas y calidad en salud pública, seguridad social en salud y oferta pública de servicios. Equidad regional.	Aumentar coberturas y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Equidad regional.	Aumentar oferta de bienes y servicios locales en las demás competencias municipales. Equidad regional.
Cantidad	58,5 % del total de la transferencia	24,5 % del total de la transferencia	5,4 % del total de la transferencia	11,6 % del total de la transferencia
Entidad receptora	Departamentos y municipios	Departamentos y municipios	Departamentos y municipios	Municipios
Método de asignación	Los recursos se distribuyen según costo de la población atendida. Si hay excedentes se distribuyen según la población por atender en condiciones de eficiencia y según equidad.	Los recursos se distribuyen considerando diversos factores como población, equidad, eficiencia administrativa, valor per cápita de la población pobre atendida mediante subsidios y de la población pobre por atender. Estos factores se aplican en forma diversa a los tres componentes: aseguramiento, salud pública y prestación de servicios.	El monto total se distribuye en 85 % para los municipios y distritos y 15 % para los departamentos y Bogotá. La parte de los municipios y distritos se distribuye mediante criterios de déficit de coberturas, población atendida y balance del esquema solidario, esfuerzo de la entidad territorial en ampliación de coberturas, nivel de pobreza y eficiencia fiscal y administrativa. La parte de los departamentos se distribuye con base en indicadores de coberturas, población atendida y balance del esquema solidario, y esfuerzo de la entidad territorial en aumento de coberturas.	El monto total se distribuye en un 17 % para los municipios menores de 25.000 habitantes y 83 % para todos los municipios. a) Los criterios para los municipios menores de 25.000 habitantes son: - 60 % pobreza relativa según NBI. - 40 % proporción a la población urbana y rural. b) Los criterios para todos los municipios: - 40 % pobreza relativa según NBI. - 40 % proporción de la población urbana y rural. - 10 % eficiencia fiscal ⁸ . - 10 % eficiencia administrativa ⁹ .

⁸ Entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por las entidades territoriales, y refrendada por la Contaduría General de la Nación antes del 30 de junio de cada año.

⁹ Entendida como el incentivo a los distritos y municipios que cumplan con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento de la administración central de que trata la Ley 617 de 2000 o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen. El indicador de distribución será la diferencia entre el límite establecido por la Ley 617 de 2000 y el porcentaje de gastos de funcionamiento certificado para cada municipio y distrito, por la Contraloría General de la República.

Característica	Participación para educación	Participación para salud	Participación para agua potable	Participación de propósito general
Condiciones para su utilización	Los recursos se deben destinar al pago del personal, la construcción de infraestructura, la provisión de la canasta educativa y a la calidad.	Los recursos se deben destinar a financiar las acciones de salud pública, a ofrecer subsidios a la población pobre para su vinculación al Sistema de Seguridad Social y a financiar la oferta de servicios públicos de salud.	<p>En el caso de los departamentos, se destinarán al Plan Departamental de Agua y a las actividades de infraestructura de esquemas regionales, basuras, residuos sólidos y pago de deuda.</p> <p>En el caso de los municipios, deberán destinarse a subsidios, pago de la deuda, preinversión, fortalecimiento de esquemas organizativos, infraestructura de acueducto y alcantarillado y aseo, medición, reducción de agua no contabilizada y esquemas regionales.</p>	<p>Los municipios pequeños pueden destinar hasta el 42 % para cualquier destinación incluyendo gastos de funcionamiento.</p> <p>Del monto restante, deben destinar 4 % a recreación y deporte, 3 % a cultura y 10 % al FONPET. La porción que reste es de libre inversión.</p>

Fuente: Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007

La Constitución ordenó la puesta en marcha de un sistema de monitoreo, seguimiento y control del gasto realizado con recursos del SGP, que fue reglamentado mediante el Decreto Constitucional 28 de 2008, donde se establecen esas actividades, los responsables institucionales, los eventos de riesgo, las medidas preventivas y correctivas y el control social. Con relación a este último componente, el Decreto 28 establece: a) la obligación de las administraciones territoriales de presentar a los consejos territoriales de planeación y a los consejos de política social las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios, por años y para la totalidad del período de gobierno¹⁰; b) la obligación de los consejos de planeación de hacer seguimiento semestral a las metas y de emitir concepto y recomendaciones; c) la obligación

de hacer rendición de cuentas anual sobre los resultados del proceso de monitoreo, seguimiento y control; y d) la obligación de la Nación y de las entidades territoriales de poner a disposición de la ciudadanía, en páginas web y en otros espacios de información, los resultados de los procesos. Mediante el Decreto 28 de 2008 se buscó dar instrumentos de información a los consejos de planeación y a los consejos de política social.

Identificación de los nudos críticos al día de hoy en relación con el posconflicto

Aunque el SGP tiene características muy positivas, como la garantía de un monto importante de recursos para financiar servicios destinados a mejorar la distribución del ingreso y la calidad de vida de la población más pobre¹¹, presenta varios nudos críticos con relación a un escenario de posconflicto, que exponemos a continuación.

¹⁰ Decreto 28 de 2008, «ARTÍCULO 17. PRESENTACIÓN DE METAS. La administración municipal y/o departamental presentará ante el Consejo Municipal o Departamental de Política Social y el Consejo Territorial de Planeación, las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios definidas en los respectivos planes sectoriales, a alcanzar anualmente y durante el respectivo período de gobierno, conforme con la política que defina el Ministerio Sectorial respectivo. El Consejo Territorial de Planeación realizará seguimiento semestralmente a las metas fijadas, emitirá concepto y recomendará a la administración territorial los ajustes necesarios en caso de incumplimiento de los compromisos. Para este efecto, la entidad territorial correspondiente entregará la información requerida».

¹¹ En la evaluación realizada por Econometría se presenta un conjunto de resultados positivos del diseño y la ejecución del SGP, ver p. 134.

No hay una distribución de competencias clara y precisa en sectores prioritarios para el posconflicto

Las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 establecen una distribución de competencias clara y precisa entre los tres niveles de gobierno solamente en los sectores de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico. En los demás sectores asigna a los municipios (por cuanto los departamentos no reciben recursos de la participación de propósito general) una lista de “competencias” que es más una especie de finalidades de gasto, que incluso en algunos casos no es obligatoria sino opcional. En los departamentos (artículo 74, de la Ley 715), la

enumeración es corta y poco precisa, dado que la ley no les asigna recurso alguno para financiar otros sectores distintos a los tres básicos. En los municipios, hay una lista más larga (artículo 76 de la Ley 715) que se presenta en el Anexo 2, dentro de la cual se encuentran algunas competencias específicas relacionadas con los temas de desarrollo rural y de atención a la población desplazada.

En tres sectores de especial importancia para el posconflicto y que son parte de los acuerdos alcanzados hasta el momento en la mesa de negociación entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, la situación de distribución de competencias en la Ley 715 de 2011 se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 3. Competencias en sectores importantes para el posconflicto incluidos en los acuerdos de paz, según la Ley 715 de 2011

Sector o política poblacional	Nación	Departamento	Municipios
Atención a la población víctima y desplazada	No asigna ¹²	No asigna	76.11. Atención a grupos vulnerables Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.
Desarrollo rural	No asigna	No asigna	76.3. En el sector agropecuario 76.3.1. Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural. 76.3.2. Prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria. 76.3.3. Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.

¹² Mediante leyes sectoriales o poblacionales se “distribuyen” competencias entre niveles de gobierno, como se expone adelante, pero sin estar ligadas expresamente a un porcentaje de los recursos del SGP.

Sector o política poblacional	Nación	Departamento	Municipios
Participación ciudadana	73.7. Promover los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública.	74.7. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.	76.13. Desarrollo comunitario Promover mecanismos de participación comunitaria, para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.
Fortalecimiento institucional	No asigna	No asigna	<p>76.14. Fortalecimiento institucional</p> <p>76.14.1. Realizar procesos integrales de evaluación institucional y capacitación, que le permitan a la administración local mejorar su gestión y adecuar su estructura administrativa, para el desarrollo eficiente de sus competencias, dentro de sus límites financieros.</p> <p>76.14.2. Adelantar las actividades relacionadas con la reorganización de la administración local con el fin de optimizar su capacidad para la atención de sus competencias constitucionales y legales, especialmente el pago de indemnizaciones de personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero por el tiempo de duración de los mismos; y el servicio de los créditos que se contraten para ese propósito.</p> <p>76.14.3. Financiar los gastos destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000, siempre y cuando tales gastos se encuentren contemplados en programas de saneamiento fiscal y financiero, con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000 y sus reglamentos.</p> <p>76.14.4. Cofinanciar cada dos años, con la Nación, la actualización del instrumento SISBEN o el que haga sus veces.</p>

Fuente: Ley 715 de 2001

Hasta el momento, la Nación ha cumplido la Constitución con seriedad y técnicamente solo en educación, salud y agua potable, lo cual plantea en los demás sectores una distribución incompleta e imprecisa que no está ligada a metas concretas. En la práctica, esto significa que por la vía del SGP, en su diseño actual, no pueden esperarse resultados de impacto relevantes en ninguno de estos tres sectores de especial importancia para el posconflicto.

En la medida en que estos tres sectores y muchos otros no son adecuadamente tratados, los ministerios y entidades nacionales responsables han promovido la distribución de competencias mediante leyes ordinarias, usualmente sin financiación. Esto ha conducido a una situación en la cual se exigen responsabilidades legales a municipios y departamentos (por ejemplo, en atención a las víctimas y a ciertos grupos poblacionales, en desarrollo rural, en ambiente), violando la disposición constitucional que en el artículo 356 establece claramente que no podrán asignarse competencias sin la previa asignación de los recursos suficientes para atenderlas. La Nación ha sido responsable en el diseño de la descentralización territorial en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, pero muy irresponsable en los demás sectores.

La distribución de competencias establecida en la ley es clara y precisa entre los tres niveles de gobierno solamente para los sectores de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico. En los demás sectores asigna a los municipios (por cuanto los departamentos no reciben recursos de la participación de propósito general) una lista de competencias que es más una especie de finalidades de gasto, la cual incluso en algunos casos no es obligatoria sino opcional. En los departamentos, la enumeración es corta y poco precisa.

En estos otros sectores y poblaciones se han expedido leyes específicas; en algunos casos, como en atención a las víctimas, se regula en una sola norma, la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios (en el Anexo 3 se presenta un breve análisis de esta), pero en otros, como desarrollo rural, hay una dispersión normativa¹³; en su conjunto, estas normas presentan imprecisiones y duplicidades.

Recursos insuficientes

En la Ley 715 de 2011 los recursos de propósito general, con la excepción de cultura, recreación y deporte, no tienen una asignación específica y se distribuyen entre muchos sectores (ver Anexo 2). Esto significa que en la práctica los recursos absolutos y relativos (a las necesidades) son insuficientes. Además, no se han hecho estudios de las necesidades para cuantificar la magnitud de los recursos, como sí se hizo en educación y salud, y parcialmente en agua potable, y tampoco se dispone de metas de resultado. En el caso de los sectores de desarrollo rural, atención a población víctima y participación ciudadana, no se incluyó en las reformas de 2001 ni de 2007 ninguna medición de resultados, ni se fijaron metas a alcanzar; en la práctica, estos sectores no tienen dentro del SGP una política clara y no cuentan con adecuada financiación.

En una perspectiva general, la política nacional desde el año 2001 ha sido desfinanciar los servicios a cargo de las entidades territoriales con el fin de fortalecer la capacidad fiscal de la Nación; como resultado de la

¹³ No existe una sola norma que establezca la distribución de competencias en el sector de agricultura y desarrollo rural entre niveles de gobierno. El sector es regulado por diversas leyes que atienden a diferentes objetos y no se encuentra en ellas fácilmente una asignación de competencias a los departamentos y municipios, con la excepción de la asistencia técnica agropecuaria. No se encuentran referencias claras al papel de los departamentos salvo en su función de coordinación y articulación de acciones. Las normas principales examinadas son la Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero; la Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones; y la Ley 607 de 2000, por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

reforma del SGP de 2001, el monto total pasó de representar el 40 % de los ingresos corrientes de la Nación en ese año a 27 % en 2014, según el informe de Econometría mencionado. En 2014, de haberse mantenido el esquema anterior, los departamentos y municipios habrían recibido solamente en ese año 11 billones más¹⁴. De otra parte, el país continúa con una estructura de financiación inconexa, en la cual el SGP va por un lado y el Sistema General de Regalías por otro, cuando deberían estar articulados. Es desconcertante que al tiempo que se aprobaba la Ley de Víctimas, en la cual se establecían compromisos en materia de vivienda o generación de actividades productivas con esa población —competencias que están claramente desfinanciadas—, se aprobaba una reforma del sistema de regalías en la que no se destinaba un solo peso específico para su atención.

La inversión es parte de la gestión integral del municipio en el marco de sus competencias y, por tanto, las regalías deberían ser una bolsa complementaria del SGP para financiar todos los sectores que tradicionalmente no han tenido suficientes recursos, sin necesidad de recurrir a esquemas complejos y poco articulados; dado que los recursos de regalías no son ingresos corrientes, obviamente estas bolsas solamente podrían asignarse para complementar la ejecución de los proyectos de inversión de los planes de desarrollo municipal con los recursos propios y del SGP.

No se han hecho estudios de las necesidades para cuantificar los recursos de propósito general, como sí se hizo en educación y salud, y tampoco se dispone de metas de resultado. Además, la estructura de financiación es inconexa: el SGP va por un lado y el Sistema General de Regalías por otro.

Carencia de enfoque rural

Con excepción de la mención al desarrollo rural dentro del sector agropecuario en las competencias de los municipios, el SGP no tiene ningún enfoque rural. La política original de descentralización territorial en la década de los ochenta identificaba como problema principal el descuido del Estado a un gran número de municipios, predominantemente rurales, y la presencia guerrillera y el conflicto armado y social en ellos, razón por la cual en la Ley 12 de 1986 y en la Ley 60 de 1993 se estableció que una proporción de los recursos debería destinarse a las zonas rurales de los municipios, pero esto desapareció en la Ley 715 de 2001¹⁵. Actualmente, por tanto, no hay metas en educación, salud y agua potable, ni tampoco en los demás sectores, con relación a la población rural, y no hay obligación de destinar una proporción específica de los recursos a ese grupo social. Lo rural no aparece explícitamente en la principal fuente de financiación de las entidades territoriales.

Deficiencias en cuanto a información

Aunque se ha venido avanzando en sistemas de información sobre resultados, especialmente en educación y salud, y parcialmente en agua potable, estos continúan presentando muchos vacíos para reportar información actualizada y en la mayoría de sectores del SGP prácticamente no existe información sobre resultados e impactos. En desarrollo rural no hay buena información por entidades territoriales, tampoco en participación ciudadana, y hay algunos avances en víctimas pero bastante limitados. Es común que exista alguna información mediante encuestas (de hogares, de calidad de vida)

¹⁴ “Si el SGP fuera el 40% de los ICN de 2013, el valor tendría que haber sido, en vez de \$28,1 billones, \$39,3 billones de pesos”, p. 12, Econometría-Consultores op. cit.

¹⁵ En el artículo 22 de la Ley 60 de 1993 se incluyó la siguiente regla de destinación de los recursos: “Artículo 22. [...] 6. En todo caso a las áreas rurales se destinará como mínimo el equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del respectivo municipio, tales porcentajes se podrán variar previo concepto de las oficinas departamentales de planeación. En aquellos municipios donde la población rural represente más del 40 % del total de la población deberá invertirse adicionalmente un 10 % más en el área rural. En la ley 12 de 1986 se establecía también una destinación específica para las zonas rurales”.

con representatividad nacional, pero que no ofrecen información útil para la gestión por municipios. La información sobre pobreza por necesidades básicas insatisfechas y multidimensional proviene del censo de 2005 y no se cuenta con datos sobre pobreza monetaria por municipios y, obviamente, mucho menos, por zona urbana y rural dentro de ellos.

Control institucional no enfocado a resultados

A pesar de existir varios sistemas de información sectoriales —la evaluación integral del desempeño realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control coordinado por el Ministerio de Hacienda— continúa siendo muy precario el control sobre lo fundamental: los resultados en la calidad de vida de la gente. Los sistemas de monitoreo, seguimiento y control se enfocan principalmente a los procesos y no a los impactos. La evaluación integral del DNP es un ejercicio interesante pero insuficiente. Como consecuencia, no hay buena información y conocimiento sobre los impactos del SGP en la población rural y tampoco sobre la población víctima.

Control social sin herramientas

A pesar del mandato constitucional de fortalecer el control social sobre el SGP y de las disposiciones del Decreto 28 de 2008 con relación al papel de los consejos territoriales de planeación y de los consejos de política social, los gobiernos nacionales no han hecho un esfuerzo serio por mejorar la capacidad de control social sobre estos recursos, ni tampoco la mayoría de las entidades territoriales. Este es un tema que se queda en el discurso de las entidades rectoras de la descentralización (DNP, MinHacienda y MinInterior) pero que no se concreta en recursos y acciones efectivas para que las organizaciones sociales, comunidades y ciudadanos puedan efectivamente verificar que los recursos del SGP se destinan a las finalidades previstas en forma correcta.

Después de casi treinta años de descentralización territorial, el Gobierno nacional y específicamente el Ministerio del Interior no disponen de una información básica sobre el estado de la participación ciudadana por municipios y, dentro de la evaluación integral del desempeño del DNP, el tema de la participación ciudadana no se incluye. En la perspectiva del posconflicto este es un vacío enorme de la descentralización, por cuanto se carece de instrumentos para planificar adecuadamente las acciones, cuantificar las necesidades y hacer seguimiento a las acciones; por ejemplo, en el caso de la política de víctimas se cuenta con información agregada, pero es prácticamente imposible saber el número de víctimas residentes por municipio y, sobre todo, conocer sus necesidades específicas. La puesta en marcha de una política de atención a la población rural va a enfrentar dificultades similares.

Fortalecimiento institucional sin rumbo claro

Los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta pueden destinar recursos de la participación de propósito general para la financiación de sus gastos de funcionamiento, pero no existen reglas claras sobre la utilización de estos recursos y su vínculo con las competencias que se asignan en el artículo 76.14 de la Ley 715, las cuales se enfocan principalmente desde una perspectiva fiscalista de garantizar que los municipios paguen sus deudas y no tanto desde una perspectiva de garantizar una administración pública adecuada para el cumplimiento de las competencias. Considerando que el mejor diseño se desvirtúa con una organización institucional y una ejecución deficiente, en el marco del SGP debería darse mayor importancia al tema de la financiación de las capacidades territoriales para la adecuada gestión de los recursos transferidos.

Descoordinación extrema en la Nación con relación al territorio

La garantía de los derechos de la población víctima y rural mediante la provisión de servicios públicos depende de la acción conjunta de los tres niveles de gobierno, de acuerdo con las competencias propias de cada uno de ellos. En la política de víctimas y en materia de desarrollo agropecuario, la mayoría de competencias y recursos están en manos de entidades nacionales, las cuales no operan con un enfoque territorial explícito que se concrete en metas, acciones y recursos por municipios, que se articulen con las acciones y recursos de los departamentos, distritos y municipios.

Como consecuencia, tal como lo ha manifestado reiteradamente la Corte Constitucional en su seguimiento a la política de atención a la población desplazada y víctima, el Estado actúa descoordinadamente en los territorios, lo cual genera resultados negativos para la población.

A pesar de la creación de un esquema de coordinación de la Nación y los territorios en la política de víctimas, los avances son muy limitados, y esta situación se presenta también en otros sectores. Es común observar que las entidades nacionales se resisten a construir sus procesos de planeación y de gestión desde el territorio mediante un enfoque de territorialización por municipios, que sirva como instrumento para que todo el Estado actúe en conjunto y no cada parte en forma aislada.



Líneas de acción sugeridas y propuestas en los nudos críticos

Con base en los nudos críticos identificados, se presenta a continuación una lista de líneas de acción sugeridas con relación a la reforma del SGP, en la perspectiva de un escenario de posconflicto.

Precisar en el marco del SGP las competencias críticas para el posconflicto

Es necesario incorporar en el marco del SGP, tal como se hizo con educación, salud y agua potable y saneamiento básico, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia de desarrollo rural, atención a la población víctima y participación ciudadana. Esta distribución de competencias debe fundamentarse en un análisis de las necesidades que sirva de base para fijar las metas de impacto y resultados y para costear los recursos requeridos.

En el caso del desarrollo rural, este ejercicio se debe realizar en el propio diseño de la reforma rural integral prevista en los acuerdos entre el Gobierno y las FARC-EP, buscando determinar con base en los criterios de cercanía, economías de escala, eficiencia y participación, cuáles son las competencias que deberían corresponderle a municipios y departamentos.

En el caso de la población víctima existe ya un primer ejercicio en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, que mediante la evaluación de los avances y dificultades puede conducir a precisar cuáles serían las competencias específicas de departamentos y municipios y sus costos.

Finalmente, debe hacerse algo similar en materia de participación ciudadana, de forma tal que las obligaciones generales que existen en otras

normas se precisen con relación a metas medibles y acciones específicas en materia de apoyo logístico, de información, de transparencia, de capacitación, etcétera. Los avances y resultados de la participación ciudadana, junto con el marco de la reciente Ley de Participación, deben servir de referente para precisar estas competencias.

Propuesta de reforma constitucional

El inciso del artículo 356 de la Constitución Política quedaría así:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, desarrollo rural y atención a la población víctima, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. La ley determinará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones con destino a desarrollo rural y atención de la población víctima.

Propuestas legales

En el texto de la Ley 715 de 2001 se debe incluir explícitamente la distribución de competencias entre la Nación, los departamentos y municipios en materia de desarrollo rural, atención a la población víctima y participación ciudadana, tal como existe actualmente en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. En la tabla siguiente se presenta una ilustración, pero la distribución de competencias debe basarse en el ejercicio técnico de cuantificación de necesidades y de servicios para su satisfacción señalado anteriormente.

Tabla 4. Ejemplos de distribución de competencias a incluir en la Ley 715 de 2001

Sector / Población	Nación	Departamentos	Municipios
<p>Desarrollo rural: componente productivo</p>	<p>Tendrá la responsabilidad de establecer la política general de desarrollo rural y los siguientes servicios a su cargo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Distribución y titulación de tierras. 2. Organización del catastro rural. 3. Crédito a la producción campesina. 4. Investigación científica y tecnológica. 5. Apoyo a la comercialización internacional. 	<p>Prestarán los siguientes servicios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo a la comercialización agropecuaria interna. 2. Formación técnica agropecuaria. 	<p>Prestarán los siguientes servicios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores. 2. Organización de centros de acopio y apoyo a canales de comercialización para consumo municipal.
<p>Participación ciudadana</p>	<p>Tendrá las siguientes responsabilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Organizar y entregar información sobre gestión de la Nación por departamentos y municipios y sobre gestión de las entidades territoriales a los consejos territoriales y demás espacios de participación territoriales. 2. Garantizar la participación de los consejos de planeación territorial y otros espacios de participación en las decisiones de las entidades nacionales con presencia en el territorio. 3. Hacer seguimiento y evaluar la gestión pública participativa de las entidades territoriales. 	<p>Tendrán las siguientes responsabilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Organizar y entregar información sobre gestión del departamento por municipios y sobre gestión de las entidades territoriales a los consejos territoriales y demás espacios de participación territoriales. 2. Garantizar la participación de los consejos de planeación territorial y otros espacios de participación en las decisiones de las entidades departamentales con presencia en el municipio. 3. Hacer seguimiento y evaluar la gestión pública participativa de las entidades territoriales. 	<p>Tendrán las siguientes responsabilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar un espacio de reunión con dotación básica a los consejos territoriales de planeación y a los demás espacios de participación. 2. Garantizar recursos para transporte y viáticos de representantes de organizaciones sociales. 3. Hacer entrega de información de la gestión territorial, con énfasis en información sobre resultados, impactos y contratación.

Recursos con destinación específica para desarrollo rural, atención a las víctimas y participación ciudadana

Con base en los estimativos de costos, dentro del SGP deben establecerse fondos especiales para la financiación del desarrollo rural, de la atención a las víctimas y de la promoción de la participación ciudadana, así como los criterios de distribución atendiendo las particularidades de los territorios (ruralidad, intensidad del conflicto, etcétera). Dado que estos sectores compiten con los demás sectores del SGP, es necesario ampliar el monto global, recuperando en parte lo que se ha perdido desde la reforma de 2011¹⁶, y considerando que según el estudio de Econometría existe margen para hacerlo.

En forma complementaria, debería reformarse el sistema general de regalías, para asignar una parte de dichos recursos a la financiación de la inversión de estos sectores en el SGP, dándole un tratamiento especial en la medida en que se trata de recursos con mayor variabilidad. Por ejemplo, debería fijarse una participación fija para la vivienda de las víctimas y de la población rural (que en buena medida coinciden), que garantice un flujo constante durante un largo período, como se ha hecho en los sectores donde se obtienen mejores resultados. Tal como propone Econometría, parte de las asignaciones especiales (de municipios ribereños y de fondos prestacionales), ya no se necesitan lo cual podría ser una fuente adicional; un simple 3 % del SGP daría cerca de 1 billón de pesos anuales, cifra importante para cualquier programa.

Recomendación: incluir dentro de la Ley 715 de 2001 la creación de participaciones con destinación específica.

¹⁶ “Un primer punto a resaltar es que existe un espacio para aumentar la ‘bolsa’ del SGP y permitir que su fórmula de crecimiento incorpore unos puntos de crecimiento del PIB real, considerando la situación macroeconómica del país y sus perspectivas futuras. De hecho si se quisiera llegar a una participación del SGP en los ICN del 32 % se requeriría un aumento de \$4,56 billones frente a la base del 2013” (p. 134).

Participación para desarrollo rural y asistencia técnica municipal en el SGP: tal como se hizo en educación y salud, es necesario calcular las necesidades de la población campesina en materia de desarrollo rural y asistencia técnica como base para determinar la magnitud del fondo destinado a financiar las competencias municipales. Adicionalmente, esta información debe servir de fuente para distribuir los recursos entre los municipios según el número de pequeños productores atendidos y por atender.

Participación para la atención de la población víctima: con base en las competencias asignadas a las entidades territoriales, se debe conformar un fondo destinado a cubrir las necesidades existentes.

Participación para la participación ciudadana: el Gobierno nacional, conjuntamente con las entidades territoriales, debe estimar los costos de funcionamiento de los consejos territoriales de planeación y de otros espacios de participación, para determinar el monto global que debe destinarse en el SGP a la financiación de las competencias asignadas a los municipios.

Propuesta normativa

El artículo 3° de la Ley 715 de 2001 quedaría así:

ARTÍCULO 3°. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. El Sistema General de Participación estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.

4. Una participación con destinación específica para la atención a la población víctima.
5. Una participación con destinación específica para el desarrollo rural.
6. Una participación con destinación específica para la participación ciudadana.
7. Una participación de propósito general.

El artículo 4° de la Ley 715 de 2001 quedaría así:

ARTÍCULO 4°. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS. El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 y los parágrafos transitorios 2° y 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, se distribuirá entre las participaciones mencionadas en el artículo 3° de la Ley 715, así:

1. Un 58,5 % corresponderá a la participación para educación.
2. Un 24,5 % corresponderá a la participación para salud.
3. Un 5,4 % corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Un X % corresponderá a la participación para la atención a la población víctima.
5. Un Y % corresponderá a la participación para el desarrollo rural
6. Un Z % corresponderá a la participación para participación ciudadana.
7. Un 11,6 % (menos los porcentajes asignados a la atención a la población víctima, al desarrollo rural y a la participación ciudadana) corresponderá a la participación de propósito general.

Enfoque rural

Además de la bolsa específica de desarrollo rural, el SGP debe establecer metas, en todos los sectores donde sea pertinente, con relación a la población rural. Los planes de inversión con cargo a los recursos del SGP deben basarse en información diferenciada por zonas del municipio y a su vez los reportes de ejecución y de resultados deben presentarse también en forma separada. Los servicios en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento, vivienda y otros, deben tener un impacto claro en lo rural, como elemento componente de la reforma rural integral.

Información

El sistema de monitoreo, control y seguimiento, junto con los sistemas sectoriales y poblacionales de información, deben incorporar y difundir la información sobre metas, acciones, recursos y resultados, por zona urbana y rural y por grupos poblacionales, con el objeto de servir de base para la planeación y el seguimiento adecuados de los sectores relevantes para el posconflicto.

Durante el posconflicto será menester planear y hacer seguimiento a ciertos sectores que resultan relevantes. En esa vía, la información sobre metas, acciones, recursos y resultados, por zona urbana y rural y por grupos poblacionales, deberá ser incorporada y difundida en un sistema de monitoreo, control y seguimiento, así como en los sistemas sectoriales y poblacionales de información.

Adicionalmente, es necesario avanzar en la generación de información anual que permita mantener actualizado el censo, recurriendo a instrumentos como el empadronamiento —como ha sugerido ONU Hábitat y otras fuentes— vía encuesta o registro. En las condiciones

actuales es muy difícil hacer un seguimiento sobre lo fundamental: los resultados e impactos de la descentralización territorial. Para financiar los sistemas de información desde la base territorial, debería destinarse una fracción de los recursos del SGP para la realización de censos, encuestas y mejoramiento de registros por parte de cada municipio, bajo la dirección técnica del DANE, el DNP y los ministerios sectoriales, en forma similar a lo que se hizo en el caso del SISBEN.

El artículo 93 de la Ley 715 de 2011 quedaría en la siguiente forma:

ARTÍCULO 93. SISTEMA DE INFORMACIÓN. El Departamento Nacional de Planeación coordinará la conformación de un sistema integral de información territorial, en el cual se presentará la información por zona urbana y zona rural de los municipios, con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, los Ministerios de Salud, Educación, del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo, las entidades territoriales y aquellas otras entidades o instituciones que considere conveniente. Para ello, cada entidad conformará su propio sistema con miras a la integración de dichos subsistemas en un plazo no mayor a tres años. Las entidades territoriales deberán recopilar, procesar y difundir la información diseñada por el DANE, el Departamento Nacional de Planeación y los ministerios sectoriales, de acuerdo con la metodología establecida mediante decreto, para lo cual contarán con una asignación específica del Sistema General de Participaciones.

Las entidades territoriales están obligadas a enviar la información solicitada por las entidades del nivel nacional, en los términos solicitados, separando entre zona urbana y zona rural.

Control institucional enfocado a resultados

El control institucional debería concentrarse principalmente en los resultados y no tanto en los procesos, como ha sido la experiencia hasta el momento del control a las regalías y al SGP. La Contraloría

y la Procuraduría se encargan principalmente de los aspectos relativos a la legalidad, a los procesos fiscales y a los procesos de contratación, pero el DNP y el sistema de monitoreo, seguimiento y control, deberían orientarse principalmente a resolver los vacíos principales con respecto a impactos y resultados. Esta labor depende de los avances que se alcancen en materia de información, lo cual debería ser una prioridad y contar con recursos directos del SGP.

Los dos primeros párrafos del artículo 89 de la Ley 715 de 2001, quedarían en la siguiente forma:

ARTÍCULO 89. SEGUIMIENTO Y CONTROL FISCAL DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, los objetivos y las metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos. El Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto deberán presentar los recursos asignados a la zona rural del municipio junto con los indicadores de resultado que permitan medir el impacto de las inversiones con relación a la población rural.

Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como el Plan Operativo Anual, del Presupuesto y sus modificaciones, dentro del cual presentarán por separado los resultados y recursos asignados para la zona rural del municipio. Esta información será enviada a la Secretaría Departamental de Planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectivos.

El artículo 90 de la Ley 715 de 2001 quedaría en la siguiente forma:

ARTÍCULO 90. EVALUACIÓN DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. Las secretarías de Planeación Departamental o quien haga sus veces, deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, separados por zona urbana y rural, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación.

El contenido de los informes deberá determinarlo cada departamento, garantizando como mínimo una evaluación de la gestión financiera, administrativa y social, separada por zona urbana y rural, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a la obtención de resultados, conforme a los lineamientos que expida el Departamento Nacional de Planeación.

Control social

La Nación debe apoyar que los consejos territoriales de planeación, y los demás espacios de participación —en la perspectiva del posconflicto, los espacios que se están acordando en la mesa de negociaciones, los consejos de desarrollo rural, los comités de justicia transicional— cuenten efectivamente con: a) información sobre las necesidades de la población y sobre los resultados e impactos de la gestión; b) información sobre los recursos disponibles y su asignación presupuestal; c) apoyo logístico y financiero para el funcionamiento de los comités —espacios de reunión, transporte, computadores, medios de difusión—; d) capacitación. Esto debería financiarse en buena medida mediante el SGP para los municipios y con recursos nacionales.

Los artículos 17, 18, 19 y 20 del Decreto 28 de 2008, quedarían así:

Los espacios de participación, comenzando por los consejos territoriales de planeación y sin obviar los demás, en el posconflicto deberán contar con capacitación, apoyo logístico y financiero, e información sobre necesidades de la población, resultados e impactos de la gestión, recursos disponibles y asignación presupuestal.

ARTÍCULO 17. PRESENTACIÓN DE METAS. La administración municipal y/o departamental presentará ante el Consejo Municipal o Departamental de Política Social y el Consejo Territorial de Planeación, las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios definidas en los respectivos planes sectoriales, por zona urbana y zona rural, a alcanzar anualmente y durante el respectivo periodo de gobierno, conforme con la política que defina el ministerio sectorial respectivo.

El Consejo Territorial de Planeación realizará seguimiento semestralmente a las metas fijadas, emitirá concepto y recomendará a la administración territorial los ajustes necesarios en caso de incumplimiento de los compromisos. Para este efecto, la entidad territorial correspondiente entregará la información requerida. El Gobierno nacional, por medio de universidades y organizaciones no gubernamentales y con el apoyo de la cooperación internacional, asistirá a los consejos territoriales de planeación en la interpretación y el análisis de la información, y en la preparación de informes, conceptos, solicitudes y propuestas.

ARTÍCULO 18. RENDICIÓN DE CUENTAS. Las entidades territoriales en forma ordinaria realizarán anualmente, como mínimo, rendición de cuentas presencial sobre los resultados

del monitoreo, las auditorías y las evaluaciones que respecto a la entidad territorial realicen las entidades nacionales de que trata este decreto. En forma permanente mediante la página web o medios físicos, según las características del municipio, deberán informar sobre los avances y resultados en las metas de impacto, resultados y gestión, así como en la ejecución de los recursos. En desarrollo de esta disposición, los veedores ciudadanos, vocales de control o cualquier ciudadano, podrán acceder a la revisión de los contratos y ejecuciones presupuestales donde se inviertan recursos públicos.

ARTÍCULO 19. INFORME DE RESULTADOS. Las entidades territoriales en procesos de seguimiento y en adopción de medidas preventivas o correctivas, realizarán rendiciones de cuentas a la ciudadanía, en donde se presente la evaluación de los resultados de los compromisos adquiridos en los planes de desempeño.

ARTÍCULO 20. CONSULTA PÚBLICA. Los resultados del proceso de monitoreo, seguimiento y control integral podrán ser consultados por la ciudadanía y los organismos de control de manera permanente, ingresando al Sistema de Información, diseñado y administrado por la Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control. Así mismo, las entidades territoriales publicarán en su página web, en las carteleras y demás espacios de información a la ciudadanía, los resultados de estos procesos. El Gobierno nacional preparará y remitirá informes anuales por municipio con destino a los consejos territoriales de planeación y a los demás espacios de participación.

Fortalecimiento institucional para el desarrollo rural, la atención a las víctimas y la participación ciudadana

El SGP debería articularse en forma más clara con el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. La Función Pública junto con el Ministerio de Hacienda deberían liderar un ejercicio de determinación de los requerimientos de estructura y planta de personal y de cálculo de

sus costos, para determinar las necesidades por tipos de municipios para el ejercicio de las competencias en materia de desarrollo rural, atención a las víctimas y participación ciudadana, y la disponibilidad real de recursos con base en los recursos propios y en los recursos del SGP que la ley autoriza para destinar a recursos de funcionamiento.

El fortalecimiento institucional de las entidades territoriales amerita una más clara articulación de parte del SGP. Para ello habrá que determinar recursos a partir de la definición de las necesidades de los municipios, clasificados por tipo.

A partir de este ejercicio, se deberían determinar los déficits de financiación y establecer dentro del SGP un fondo de fortalecimiento institucional que puede ser utilizado, con criterios y compromisos claros a cumplir, por parte de las administraciones municipales. En forma complementaria, deben precisarse en las competencias del SGP algunas tareas específicas, como formulación de proyectos de inversión, elaboración de presupuestos, sistemas de información de resultados, etcétera, de forma tal que se condicione el uso de los recursos a ciertos logros concretos en fortalecimiento institucional en esta y otras áreas.

Coordinación entre niveles de gobierno

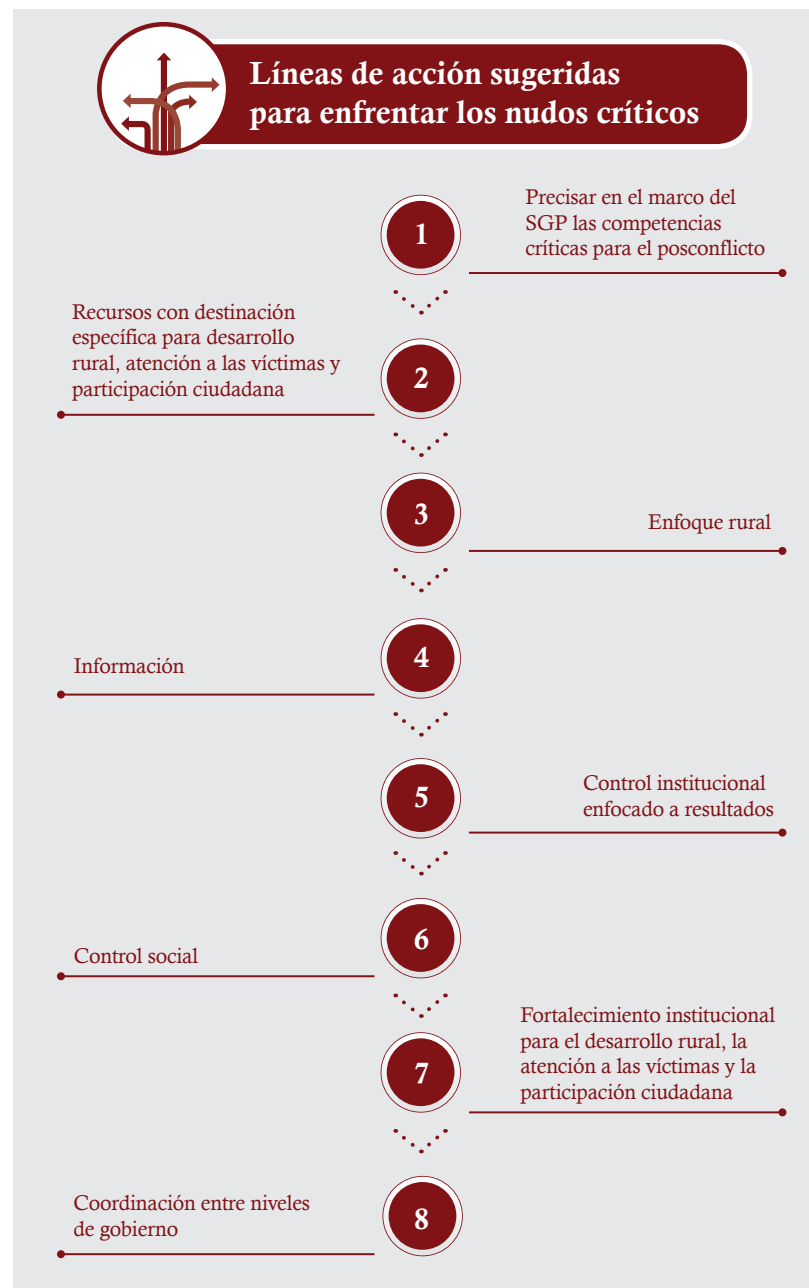
La distribución de competencias entre niveles de gobierno es el primer paso para una coordinación entre los mismos, que debe ser complementada con instrumentos de articulación durante la ejecución y el control. La Corte Constitucional ha insistido especialmente en este punto en materia de atención a la población desplazada, en la medida en que la garantía de los derechos requiere de la suma de acciones de los tres niveles de gobierno y no de uno solo de ellos en forma aislada.

A pesar de avances normativos y operativos, todavía se carece de instrumentos eficaces, para lo que se propone, pensando especialmente

en los sectores relevantes para el posconflicto, pero lo cual sería aplicable a otros sectores: a) establecer la obligación de planes municipales de articulación de los tres niveles de gobierno, donde se sumen las metas de municipio, departamento y Nación; b) lo anterior implica que tanto las entidades nacionales como departamentales fijen sus metas, acciones y recursos por municipios, de forma tal que se pueda construir el plan global; c) asignar a los espacios correspondientes de coordinación por municipio, la tarea de hacer dichos planes y de efectuar su seguimiento y control. En el marco del SGP debería incluirse la competencia de coordinación Nación-territorio, con base en los mandatos constitucionales y las leyes orgánica de ordenamiento territorial y de régimen municipal.

Así como la Corte Constitucional ha insistido en que, para atender a la población desplazada, los tres niveles de gobierno deben articularse y coordinarse, acciones para este propósito deberán adelantarse a fin de atender otros sectores, comenzando con distribuir competencias y planteando instrumentos de articulación durante la ejecución y el control de los programas. Acá se propone construir un plan global para el país, a partir de planes municipales en los que se considere la articulación de los niveles de gobierno y las metas de todos.

ARTÍCULO NUEVO: Coordinación entre niveles de gobierno. La herramienta principal para la coordinación entre niveles de gobierno será el plan de acción anual por municipio en materia de desarrollo rural, atención a la población víctima y participación ciudadana, que articule las acciones y los recursos de los tres niveles de gobierno. El Gobierno nacional reglamentará la materia. La base de este plan de acción conjunto debe ser el plan operativo anual de los municipios.



Conclusiones

En un eventual escenario de posconflicto, donde se pongan en marcha los acuerdos alcanzados entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, es necesario hacer varias reformas al Sistema General de Participaciones, tanto en materia normativa como en cuanto a la gestión del sistema, con el objetivo de que efectivamente las entidades territoriales cuenten con elementos para prestar servicios eficientes y mecanismos de coordinación para garantizar los derechos de la población.

Las reformas al SGP, en esta perspectiva, deberían consistir, principalmente, en:

- Precisar las competencias de las entidades territoriales en materia de desarrollo rural, en atención a la población víctima y desplazada y en promoción de la participación ciudadana.
- Crear unas bolsas específicas para la financiación de estas competencias.
- Incrementar el monto global del Sistema General de Participaciones para garantizar un flujo adecuado de recursos para estos propósitos.
- Establecer un enfoque rural explícito en el SGP.

Además de reformas normativas, deberían tomarse medidas en cuanto a la gestión del sistema en materia de:

- Mejoramiento de la información sobre desempeño en las zonas rurales y de atención a la población víctima.
- Mejoramiento de los esquemas de monitoreo, seguimiento y control para que efectivamente midan resultados en calidad de vida.
- Cumplimiento efectivo de las responsabilidades de rendición de cuentas de las administraciones territoriales sobre impactos, con énfasis en el papel de los consejos territoriales de planeación.
- Garantizar la estructura institucional y el recurso humano para la gestión territorial de las competencias en desarrollo rural, atención a la población víctima y participación ciudadana.
- Puesta en marcha de planes municipales que incluyan metas, acciones y recursos de los tres niveles de gobierno en los temas prioritarios del posconflicto.

Referencias

Econometría Consultores. (2014). Evaluación de operaciones del Sistema General de Participaciones, Producto 4, Informe final, Parte 1. Bogotá.

Marco normativo

Congreso de la República de Colombia. Ley 12 de 1986.

Congreso de la República de Colombia. Ley 60 de 1993.

Congreso de la República de Colombia. Ley 101 de 1993.

Congreso de la República de Colombia. Ley 160 de 1994.

Congreso de la República de Colombia. Ley 607 de 2000.

Congreso de la República de Colombia. Ley 715 de 2011.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1176 de 2007.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1454 de 2011.

Constitución Política de la República de Colombia, artículos 356 y 357, 1991.

Departamento Nacional de Planeación. Decreto 28 de 2008.

Anexos

Anexo 1. Resumen de los acuerdos entre el Gobierno nacional y las FARC-EP

Reforma rural integral

Líneas de acción	Componentes
1. Acceso y uso, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva	1.1. Fondo de tierras 1.2. Mecanismos para promover el acceso a la tierra 1.3. Acceso integral 1.4. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural 1.5. Tierras inalienables e inembargables 1.6. Restitución 1.7. Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de fortalecimiento de la producción alimentaria 1.8. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural 1.9. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva
2. Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)	Planes de acción para la transformación regional. Para cumplir con los objetivos de los PDET, en cada zona priorizada se elaborará de manera participativa un plan de acción.

Líneas de acción	Componentes
3. Planes nacionales para la reforma rural integral	Plan nacional de vías terciarias Plan nacional de riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria Plan nacional de electrificación rural y un plan nacional de conectividad rural Plan nacional de salud rural Plan especial de educación rural Plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural Plan nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural Plan nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria y de los medianos productores con menores ingresos Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores rurales Sistema especial de seguridad (soberanía) alimentaria y nutricional para la población rural

Participación política

Línea de acción	Componentes
1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del acuerdo final; acceso a medios de comunicación	1.1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general 1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política
2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diferentes niveles y diversos temas	2.1. Garantías para los movimientos y organizaciones sociales 2.2. Garantías para la movilización y la protesta 2.3. Participación ciudadana a través de medios comunitarios, institucionales y regionales 2.4. Garantías para la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad 2.5. Control y veeduría ciudadana 2.6. Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa

Línea de acción	Componentes
3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	3.1. Promoción del pluralismo político 3.2. Promoción de la participación electoral 3.3. Promoción de la transparencia 3.4. Reforma del régimen y de la organización electoral 3.5. Promoción de una cultura política democrática y participativa 3.6. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente acuerdo

Drogas de uso ilícito

Línea de acción	Componentes
Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, la ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS Componentes de los planes integrales de sustitución: Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos que incluirán las siguientes medidas: I. Para los núcleos familiares de cultivadores: a) asistencia alimentaria inmediata que consiste en la entrega de mercados; b) establecimiento de huertas caseras y entrega de especies menores con acompañamiento técnico, provisión de insumos y alimento para animales; c) proyectos de generación de ingresos rápidos como cultivos de ciclo corto, piscicultura, avicultura, entre otros; d) estructurar proyectos productivos con visión de largo plazo en el marco de la RRI, para generar ingresos y condiciones de vida digna, tanto en la producción de alimentos como en actividades artesanales, industriales y de servicios; se pondrán en marcha medidas especiales de promoción del cooperativismo y de la economía solidaria. II. Para los recolectores: a) asistencia alimentaria inmediata; b) opciones de empleo temporal mediante obras comunitarias y otras fuentes, además de su vinculación como beneficiarios del plan de tierras. El universo de recolectores y amedianeros lo definirán las asambleas comunitarias. III. Para la comunidad en general: a) programas de guarderías infantiles rurales; b) programa de construcción y dotación de comedores escolares; c) programas de información laboral; d) programas contra el hambre de la tercera edad; e) programas de superación de la pobreza y de generación de ingresos; f) brigadas de atención básica en salud; g) puesta en marcha del punto 3.3. de la RRI sobre estímulos a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos y crédito, mercadeo. Obras de infraestructura social de ejecución rápida: vías terciarias, mejoras a escuelas, centros de salud, casetas comunales. Componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental: Acciones de recuperación y adecuación de suelos Acciones para la mitigación de daños ambientales Proyectos de protección ambiental y productivos ambientalmente sostenibles Plan de formalización de la propiedad: Se acelerarán los procesos de formalización en los términos del Plan de Formalización Masiva de que trata el punto 1.5 de la RRI. Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población: Se adelantarán medidas especiales en estas zonas y se contemplará la opción de relocalización.

Línea de acción	Componentes
Programas de prevención del consumo y salud pública	<p>No es tan claro el papel territorial, pero se menciona lo siguiente:</p> <p>En la revisión de la política se tendrán en cuenta los análisis territoriales sobre el consumo de drogas.</p> <p>La elaboración de planes participativos con enfoque territorial y poblacional.</p> <p>El programa deberá promover el desarrollo de capacidades de las autoridades locales y las apoyará en la formulación y ejecución participativa de planes de acción departamentales y municipales frente al consumo, de acuerdo con las particularidades de los territorios (esto implica asignar competencias).</p> <p>Se mencionan los componentes de estos planes municipales y departamentales.</p> <p>Se establecerá un sistema de seguimiento y evaluación.</p> <p>Se realizarán investigaciones y análisis territoriales “en coordinación con las autoridades departamentales y municipales.”</p> <p>Las restantes medidas son de carácter nacional en materia de judicialización, lavado de activos, control de insumos, lucha contra la corrupción derivada del narcotráfico, conferencias internacionales.</p>

Anexo 2. Competencias de los municipios en propósito general

Ley 715 de 2001, competencias de los municipios en otros sectores

ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.1. Servicios públicos

Realizar directamente o a través de terceros, en materia de servicios públicos, además de las competencias establecidas en otras normas vigentes, la construcción, ampliación,

rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

76.2. En materia de vivienda

- 76.2.1. Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.
- 76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.

76.3. En el sector agropecuario

- 76.3.1. Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural.
- 76.3.2. Prestar, directa o indirectamente, el servicio de asistencia técnica agropecuaria.

76.3.3. Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.

76.4. En materia de transporte

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

76.5. En materia ambiental

76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.

76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.

76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.

76.5.4. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje

de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

76.5.5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.

76.5.6. Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

76.5.7. Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.

76.6. En materia de centros de reclusión

Los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, podrán apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

76.7. En deporte y recreación

76.7.1. Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.

76.7.2. Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.

76.7.3. Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.

76.8. En cultura

76.8.1. Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio.

76.8.2. Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio.

76.8.3. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.

76.8.4. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural.

76.8.5. Formular, orientar y ejecutar los planes, programas, proyectos y eventos municipales teniendo como referencia el Plan Decenal de Cultura.

76.9. En prevención y atención de desastres

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

76.10. En materia de promoción del desarrollo

76.10.1. Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo.

76.10.2. Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.

76.11. Atención a grupos vulnerables

Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.

76.12. Equipamiento municipal

Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.

76.13. Desarrollo comunitario

Promover mecanismos de participación comunitaria, para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.

76.14. Fortalecimiento institucional

76.14.1. Realizar procesos integrales de evaluación institucional y capacitación, que le permitan a la administración local mejorar su gestión y adecuar su estructura administrativa, para el desarrollo eficiente de sus competencias, dentro de sus límites financieros.

76.14.2. Adelantar las actividades relacionadas con la reorganización de la administración local con el fin de optimizar su capacidad para la atención de sus competencias constitucionales y legales, especialmente: el pago de indemnizaciones de personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero por el tiempo de duración de los mismos; y el servicio de los créditos que se contraten para ese propósito.

76.14.3. Financiar los gastos destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes

a 31 de diciembre de 2000, siempre y cuando tales gastos se encuentren contemplados en programas de saneamiento fiscal y financiero, con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000 y sus reglamentos.

76.14.4. Cofinanciar cada dos años con la Nación, la actualización del instrumento SISBEN o el que haga sus veces.

76.15. En justicia

Los municipios podrán financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal.

76.16. <Numeral INEXEQUIBLE>

76.17. Restaurantes escolares

Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción. En desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con establecido en artículo 2º, parágrafo 2º de la presente ley, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas.

La ejecución de los recursos para restaurantes escolares se programará con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas.

Estos recursos se distribuirán conforme a fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general.

76.18. En empleo

Promover el empleo y la protección a los desempleados.

Anexo 3. Competencias y recursos en la Ley de Víctimas

En la Ley 1448 de 2011 se asignan competencias a la Nación y a las entidades territoriales¹⁷ en los diferentes servicios que se deben prestar a las víctimas. La gran mayoría de las competencias misionales le corresponde a la Nación. Los municipios tienen pocas competencias

¹⁷ «ARTÍCULO 174. DE LAS FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

«Sin perjuicio de lo anterior, las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas:

«1. Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a las directrices fijadas en sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental, Distrital y Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

«2. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

«3. Con sujeción a las órdenes y directrices que imparta el Presidente de la República para el mantenimiento, conservación y restablecimiento del orden público, garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional de la cual deben disponer a través de los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía administrativa en los órdenes departamental, distrital y municipal. Para tal efecto, el Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de estas medidas.

«4. Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios, que respondan a los distintos hechos victimizantes generados por las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley.

«Parágrafo 1º. Los planes y programas que adopten las entidades territoriales deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.

«Parágrafo 2º. La actuación de los departamentos, distritos y municipios corresponde a la que en cumplimiento de los mandatos constitucional y legal deben prestar a favor de la población, sin perjuicio de la actuación que deban cumplir esas y las demás autoridades públicas con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

«Parágrafo 3º. Los alcaldes y los Consejos Distritales y Municipales respectivamente garantizarán a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la presente Ley.»

exclusivas: atención humanitaria inmediata, asistencia funeraria, afiliación al sistema de seguridad social, y agua potable y saneamiento básico (aunque aquí la ley le da un papel también a los departamentos). Tienen competencias compartidas en materia de servicio educativo, prestación de servicios de salud y atención de transición en vivienda. Los departamentos, por su parte, poseen funciones exclusivas con relación al servicio educativo en los municipios no certificados y compartidas en materia de salud y atención de transición en vivienda.

La distribución de competencias en atención humanitaria se caracteriza por lo siguiente:

- Los servicios son enunciados en la Ley pero especificados en el Decreto 4800 de 2011, donde se establecen los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, y se precisan las modalidades de prestación del servicio como alimentación en especie, auxilios monetarios, medios canjeables restringidos o estrategias de comida servida, en el caso de alimentación, o de auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal, en el caso de alojamiento. Las características de otros servicios, como artículos de aseo o utensilios de cocina, se definen seguramente en otras normas, pero el decreto incluye el monto a asignar en algunos de estos casos.
- En ayuda humanitaria inmediata, la responsabilidad es exclusiva de los municipios y distritos, la Ley habla de entidades territoriales del nivel municipal. En este caso el decreto establece que tal responsabilidad se asigna sin perjuicio del principio de subsidiariedad. En lo que respecta a municipios y ciudades con altos índices de recepción de población desplazada, el decreto establece que deben implementar una estrategia masiva de alimentación y alojamiento.
- En ayuda humanitaria de emergencia, la responsabilidad es exclusiva de la Nación, por medio de la Unidad de Víctimas.

- En ayuda humanitaria de transición, la responsabilidad en alimentación es exclusiva de la Nación, por medio del ICBF. En alojamiento temporal, la responsabilidad es compartida o conjunta entre la Nación, por medio de la Unidad de Víctimas, y las entidades territoriales, no solamente los municipios y distritos, sino también los departamentos.

Considerando que solo mediante una ley se pueden asignar competencias a las entidades territoriales, la distribución realmente obligatoria se encuentra en la Ley de Víctimas, que tiene los siguientes problemas. En el caso de la ayuda humanitaria inmediata es claro que la responsabilidad es de distritos y municipios, pero la precisión de los servicios no quedó en el texto legal y además no se incluyó una fuente de asignación de recursos para financiarlos; así se incumple el mandato constitucional que señala que no podrán asignarse competencias sin la asignación de los recursos fiscales. La norma además establece la misma obligación para todos, pero la magnitud del problema es muy diferente.

Adicionalmente, el decreto le asigna a las ciudades y los municipios con altos índices de recepción de población desplazada la obligación de implementar una estrategia masiva de alimentación y alojamiento, lo cual no puede ser establecido en un decreto ordinario. El resultado práctico, como lo menciona el Auto 99 de 2013, es que no se cuenta con un esquema cierto y eficaz, por cuanto se depende de la voluntad política de las autoridades de las entidades territoriales y de su disponibilidad presupuestal.

En el caso de la ayuda humanitaria de emergencia la responsabilidad es exclusiva de la Nación por medio de la Unidad de Víctimas. En el caso de la ayuda humanitaria de transición, la responsabilidad en materia de alimentación es exclusiva de la Nación, por medio del ICBF, lo mismo que en programas de empleo, a cargo del Ministerio del Trabajo y del SENA. Con respecto a vivienda se establece un esquema de responsabilidad compartida o conjunta en la ley, lo cual se replica en el decreto, esquema inconveniente porque no precisa lo que le corresponde a cada nivel de gobierno y diluye la responsabilidad.

Además, el decreto establece la obligación a las entidades territoriales de diseñar estrategias y mecanismos en materia de alojamiento temporal, lo cual no puede hacerse mediante decreto ordinario. Finalmente, igual que en el caso de la ayuda humanitaria inmediata, no se asignan recursos a las entidades territoriales para el cumplimiento de estas competencias.

De acuerdo con la Constitución Política, no se podrán asignar competencias sin los recursos suficientes para atenderlas¹⁸. La Ley 715 de 2001 no asigna a los departamentos, distritos y municipios, recursos específicos del Sistema General de Participaciones para la atención a las víctimas. Esta competencia, como muchas otras, se puede financiar por parte de los municipios con sus recursos propios o con la participación de propósito general, con lo cual los recursos efectivamente disponibles son muy bajos¹⁹. En el caso de los departamentos, no hay ninguna fuente en el SGP. Adicionalmente, las entidades territoriales cuentan con los recursos del Sistema General de Regalías para financiar proyectos de inversión, pero no la prestación de un servicio permanente.

En el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 se establece que las entidades territoriales deberán financiar la asistencia de urgencia, la asistencia de gastos funerarios y la complementación de las medidas de atención y reparación integral, con cargo a los recursos del presupuesto

¹⁸ Artículo 356: “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

¹⁹ Del total de recursos del SGP se destina 58,5 % a educación, 24,5 % a salud y 5,4 % a agua potable y saneamiento básico, con lo cual queda un saldo de 11,4 % para financiar todas las demás competencias a cargo de los municipios; en el caso de los departamentos, los recursos de SGP solo se pueden destinar para educación, salud y agua potable.

departamental, distrital o municipal. Esta es una forma poco técnica de garantizar recursos para la política de víctimas, por cuanto no tiene en cuenta si las entidades territoriales tienen capacidad fiscal propia, por una parte, y por la otra debido a que no se fundamenta en un costeo de las necesidades.

También en este mismo artículo se determina que la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico deberá hacerse con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones. En vez de haber realizado un costeo de los recursos requeridos y de haber realizado las transferencias correspondientes como lo ordena la Constitución, la Ley creó una situación problemática que se traduce luego en las dificultades reales que se viven en los municipios. El problema se le transfirió a la Unidad de Víctimas, a la cual se le asignó la siguiente función en el artículo 168 de la Ley 1448:

5. Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley.

Tenemos entonces que las competencias asignadas no son suficientemente precisas dado que no se diferencia en todos los casos lo que le corresponde hacer a las entidades territoriales y a la Nación, pero además no tienen recursos suficientes y específicos. Esto conduce a que un municipio o departamento puede hacer cualquier actividad orientada a atender a las víctimas y con esto “cumpliría” con el mandato legal, así le asigne apenas una suma simbólica.

Capítulo 6

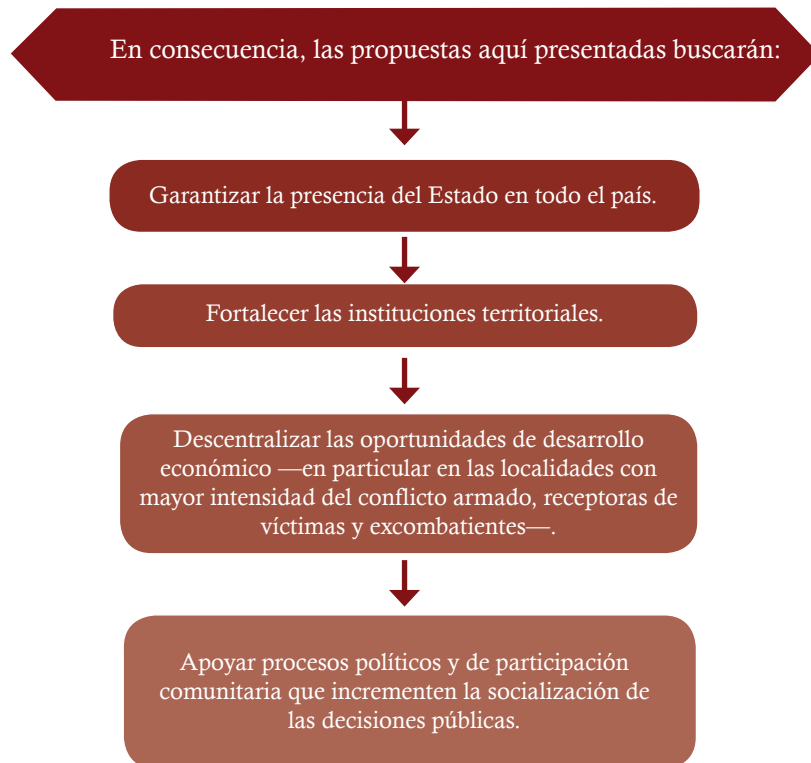
De la cultura del reparto a la descentralización de las oportunidades de desarrollo en el posconflicto

Darío I. Restrepo¹

¹ Filósofo y especialista en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia, en donde es profesor a la Facultad de Ciencias Económicas, Coordinador de doctorados en Ciencias Económicas y Administrativas y Director del Grupo de Investigación en Protección Social.

Objetivos de las propuestas

Este ensayo parte de tres hipótesis. En virtud de la primera, consideramos que la precariedad del Estado, del sistema político y del mercado, alimenta las causas estructurales que generan las violencias, de las cuales el conflicto armado es una expresión. El concepto de precariedad refiere tanto a *la ausencia* como a las características de *la presencia*. A partir de la segunda hipótesis, advertimos la necesidad de estrategias territoriales para garantizar la no repetición de la confrontación armada entre contradictores políticos y sociales. En tercer lugar, consideramos que los recursos, estructuras, políticas y dinámicas del Sistema General de Regalías pudieran cumplir un papel importante en el posacuerdo entre el Gobierno nacional y la organización insurgente FARC-EP.



Antecedentes que generan tendencias

En Colombia, la explotación de recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minerales) genera una contraprestación llamada regalías². Estas se crearon para compensar a los municipios y departamentos productores y los puertos utilizados para la exportación de estas materias primas. Compensar daños ambientales, fomentar reparaciones y financiar proyectos económicos relacionados con las actividades extractivas, fueron los objetivos originales. Los constituyentes de 1991 consideraron injusto premiar con las regalías exclusivamente a las entidades territoriales a las que el azar de localización les habría favorecido con valiosas materias primas. En la Carta Política se estipula la creación de un Fondo Nacional de Regalías, que reglamenta la Ley 141 de 1994, con la finalidad de compartir los recursos entre las entidades productoras, que recibirían recursos directos, con el resto de entidades que deberían concursar mediante proyectos para acceder a las crecientes regalías que generaban una mayor producción y el alza de los precios internacionales de dichos *commodities*.

Una característica fundamental emparenta los procesos de descentralización política y administrativa —legislados en 1986 y por los constituyentes de 1991— y dos los diferencian de manera importante. Tanto las regalías como las transferencias de la descentralización resultan de las múltiples voces que coincidieron en la necesidad de fortalecer los gobiernos locales. Pero, mientras las transferencias se concentran de manera exclusiva en financiar algunas competencias de política social, las regalías se abrieron nominalmente, desde la creación del Fondo Nacional de Regalías en 1994, a proyectos de desarrollo económico; sin embargo, tanto la reglamentación como la práctica volvieron a destinar casi la totalidad de los recursos a complementar los sectores de política social descentralizados. La segunda diferencia importante es que los recursos de regalías se reparten bienalmente (entre los productores, los municipios

² Desde la Ley 63 de 1916 se decidió compartir, entre la Nación y los departamentos, las utilidades generadas por la explotación de minas y petróleo crudo, en un 50 %.

prioritarios y los departamentos) pero se accede efectivamente a ellos mediante una competencia por proyectos desde la reforma del 2011; en cambio, las transferencias descentralizadas se reciben automáticamente siguiendo una fórmula de repartición.

Las regalías se crearon para compensar a los municipios y departamentos productores de recursos naturales no renovables y los puertos utilizados para su exportación. Se buscó compensar daños ambientales, fomentar reparaciones y financiar proyectos económicos relacionados. Al crearse el Fondo Nacional de Regalías, estas se abrieron a proyectos de desarrollo económico, pero la reglamentación y la práctica volvieron a destinar casi todos los recursos a complementar los sectores de política social descentralizados.

Hay consenso entre muchos académicos y sensibilidades políticas del más variado espectro compartir los recursos de las regalías entre todas las entidades territoriales. Sin embargo, cerca del 80 % de los recursos eran asignados a las entidades productoras y los puertos, mientras solo el 20 % era sujeto de una más amplia repartición. Además, la lógica de la competencia por los proyectos terminó concentrando los recursos en aquellos con mayor capacidad técnica; y la lógica del sistema político facilitó la incidencia de los congresistas del nivel nacional en las decisiones de asignación. La ejecución del Fondo Nacional de Regalías padeció las características generales de la administración pública colombiana, en particular, de la territorial: lentitud en las adjudicaciones, bajos niveles de ejecución, favoritismo en la repartición de contratos de obra, dudosa pertinencia de los proyectos, incapacidad de planeación de mediano y largo plazo, remplazada por la “cultura de la proyectitis”, las obras suntuarias, de prestigio y de impacto electoral de corto plazo.

Lo bueno y lo malo del Sistema General de Regalías

Después de una década de creación del Fondo Nacional de Regalías se habían acumulado circunstancias, presiones y condiciones para una nueva reforma, aquella que creó en el año 2012 el Sistema General de Regalías, SGR (Acto Legislativo 05 de 2011 y Ley 1530 del 17 de mayo de 2012). La producción de los recursos naturales no renovables se duplicó en una década, del año 2002 al 2012, en particular petróleo y carbón (Bonet y Urrego, 2014). Las autoridades económicas reforzaron una estrategia de control del excedente de recursos para evitar la presión inflacionaria y ahorrar recursos para venideras épocas de vacas flacas, cuando los precios y pedidos bajarán. El SGR creó un Fondo de Estabilización con el 30 % de las regalías³. En segundo lugar, el alza de recursos era tal que no se justificaba concentrarlos en un 70 % en las siete entidades productoras y portuarias con solo el 14 % de la población total del país. El Gobierno consideró la oportunidad de expandir territorialmente el gasto público para financiar un conjunto de políticas desfinanciadas o completar otras, mientras los congresistas apoyaron distribuir una mayor cuantía entre todas las entidades territoriales del país. “La equidad en el reparto” logró disminuir al 10 % las regalías directas para los productores. Un Fondo de Desarrollo Regional con el 16 % de las regalías abrió la posibilidad para la presentación de proyectos desde todas las entidades territoriales a partir de “cuotas de reparto”.

Tres objetivos más se le sumaron a la repartición de la nueva riqueza del país minero y petrolero, que se presumía sería una tenencia de largo plazo. Consagrar las regalías a la lucha contra la pobreza mediante la prelación de las asignaciones a las entidades fronterizas, costeras y con altos índices de pobreza, a través de un Fondo de Compensación Regional. Además, los municipios y los departamentos deben priorizar asignaciones que alivien

³ La decisión de extraer recursos de la bonanza petrolera para evitar “la enfermedad holandesa” se inició en el año 1995 mediante la Ley 209, que crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).

las necesidades básicas insatisfechas. El 10 % se asignó para el ahorro pensional de las entidades territoriales y con ello se fortalecieron las fuentes para solventar una cuenta que en un pasado reciente preocupaba el logro de su financiación a largo plazo⁴. Otro 10 % de las regalías sería dedicado a un Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. La literatura internacional y los académicos nacionales advirtieron durante décadas sobre la necesidad de producir valor agregado a la producción nacional para hacerla competitiva a escala internacional, diversificar la producción nacional y no depender a futuro exclusivamente de la exportación de bienes primarios. Finalmente, pequeños porcentajes serían consagrados a la fiscalización de la exploración y explotación (2 %); a un sistema de monitoreo, seguimiento y control (1 %); y al funcionamiento del Sistema General de Regalías (2 %).

El SGR crea una estructura compleja en la que participan todos los niveles territoriales del Estado, emprende un entramado de procesos que van de abajo hacia arriba (formulación y ejecución de proyectos) y de arriba hacia abajo (decisiones, giros, controles y seguimiento), y hace del nivel intermedio bisagra de toda la estructura y los procesos. Por este entramado se tramitan proyectos y recursos de muy diversa índole que persiguen diferentes objetivos de política: el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales en la formulación de proyectos, la lucha contra la pobreza, el apoyo al desarrollo económico territorial, el complemento financiero de proyectos nacionales que se ejecutan a nivel local, la financiación de prioridades locales represadas durante décadas por carecer de fuentes estables del nivel nacional y de capacidad fiscal propia y, como ya se advirtió, la financiación de las pensiones territoriales y el apoyo a un inicio de política territorial de ciencia y tecnología, hasta entonces inexistente.

Gobierno y Congreso decidieron distribuir y expandir territorialmente los recursos del SGR para lograr “equidad en el reparto”, con la que se disminuyó al 10 % las regalías para los productores y se asignó 16 % de regalías al Fondo de Desarrollo Regional, que financia proyectos de entidades territoriales a partir de “cuotas de reparto”.

Era de esperarse que tal complejidad de estructura, procesos y objetivos de política tuviera importantes “dificultades de arranque”. Entre ellas, el diseño del sistema, los actos administrativos que regulan el flujo de decisiones y recursos, la demora en la aprobación de proyectos por intervención desde el orden nacional que condujo a represar los recursos, la dificultad de las localidades para ejecutar los proyectos aprobados por congestión administrativa y financiera, la inexperiencia en ejecutar políticas nuevas —como las de ciencia y tecnología—, la falta de seguimiento y control, la incertidumbre sobre los impactos de los proyectos, unos de pequeños montos y de utilidad micro local, otros de mayor cuantía y los terceros, grandes proyectos de infraestructura.

Es de esperarse que con el tiempo se optimicen los plazos de decisión, la rapidez en los giros y los niveles de ejecución; de la misma manera como se supone mejorarán las capacidades administrativas y se complementarán los faltantes institucionales y normativos necesarios para resolver las múltiples inquietudes sobre competencias y responsabilidades dentro del sistema. Sin embargo, más allá de los retos normales que presentan la instalación y el funcionamiento de ensambles estatales de tal complejidad, existen inquietudes importantes sobre la orientación general del sistema. En particular nos interesan aquí las polémicas y los dilemas que puedan sustentar propuestas de ajuste de cara a una contribución importante del sistema de regalías en el posacuerdo.

⁴ El FONPET se creó desde 1999. Estos recursos se parquean en TES del Gobierno nacional y con ello ayudan a financiar el gasto corriente de la Nación.

En general, las críticas al SGR son comunes a las carencias estructurales en el funcionamiento del Estado colombiano, otras refuerzan tendencias polémicas que se asientan en las relaciones entre niveles territoriales y, finalmente, algunas son propias, aunque no exclusivas, del sistema. La repartición de regalías no escapa a una tendencia general del Estado, según la cual cuando aparecen recursos excepcionales, por diversas bonanzas, se genera una presión por repartirlos entre grupos que presionan, la clase política y los territorios, a través de reglas de distribución permanente de recursos. De tal manera, cuando al periodo de auge fiscal le sucede una contracción, el compromiso de gasto se mantiene, por lo que posteriormente aparece la necesidad de reformas tributarias y recortes abruptos del gasto público, así como incrementos de la deuda y el déficit fiscal (Ministerio de Minas y Energía, 2013). Asegurar un gasto automático, creciente e inercial con recursos transitorios, inestables y aleatorios es parte de una “cultura del reparto” (Wiesner, 1992).

Otro comportamiento general del Estado colombiano, que no supera el SGR, es la tendencia a ‘pedaziar’ los recursos de grandes bolsas circunstanciales de gasto. No se critica aquí la financiación de proyectos pequeños que pueden tener enormes impactos en la calidad de vida de poblaciones carentes de dotaciones urbanas y rurales básicas y precarias administraciones municipales. También grandes y medianas obras públicas expresan la tendencia a dividir el pastel en tantos pedazos como comensales lleguen a la mesa de negociación, y cuantas urgencias crónicas logren visibilizarse en los momentos de creación institucional y repartición de recursos. La construcción de consensos de inversión de mediano plazo es muy escasa en la cultura política colombiana, aunque no totalmente ausente, como lo ha sido la prioridad del gasto social en salud y la educación, así como la obsesión por reducir las necesidades básicas insatisfechas. En todo caso, la planeación del desarrollo es muy escasa, aunque obligatoria por ley en cada nivel territorial (Ley 152 de 1994).

Del mismo modo, esporádicos son los programas de fortalecimiento institucional, en particular a nivel territorial y, finalmente, pocos son los

“consensos tácitos o explícitos” sobre las prioridades de la democracia, el desarrollo y la convivencia a todo nivel. El SGR mantiene la repartición de dineros inciertos en el futuro, muchas veces con destino a proyectos que generan gastos permanentes. También expresa una amplia dispersión de propósitos de política pública y reproduce la cultura del proyecto desprendida de prioridades de la planeación territorial de mediano plazo. En otros términos, en Colombia no se suele “sembrar las bonanzas” en dinámicas sostenibles de inversión y gasto, sino que se reparten y se consumen los excedentes ocasionales.

La estructura, los procesos y objetivos del SGR son complejos y presentaron “dificultades de arranque”, como es natural en la instalación y el funcionamiento de ensambles estatales de tal complejidad. Empero, existen inquietudes importantes sobre la orientación general del sistema.

El centralismo en el SGR genera mucho malestar en los mandatarios territoriales (Federación Nacional de Departamentos, 2015). El control central sobre los recursos territoriales se ejerce a través de los órganos colegiados de administración y decisión, OCAD, en los cuales participa el Departamento Nacional de Planeación. El DNP incide de manera protagónica en todo el andamiaje del sistema, desde establecer las prioridades de política, pasando por las decisiones de aprobación y el control de la ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo del segundo mandato presidencial de Juan Manuel Santos, *Todos por un nuevo país*, radicalizó esta tendencia al permitir que el DNP formule proyectos propios con recursos del SGR (artículo 196) y el Proyecto de Ley 33 de 2015 pretende destinar el 10 % del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación para proyectos del Ministerio de Defensa. A la Nación se le culpa de demorar la aprobación y liberación de los recursos, que después desbloquea en masa, lo que provoca congestión e incapacidad local para ejecutar en corto tiempo muchos proyectos (Contraloría General de la República, 2014). Además, no se entiende la pertinencia de que funcionarios del orden nacional tutelen la aprobación de proyectos locales de poca monta

y complejidad técnica, lo cual se juzga en contradicción con la decisión constitucional de apoyar la descentralización de la administración y del gasto público, fortalecer las capacidades institucionales y los procesos autonómicos sobre asuntos meramente locales.

La orientación centralista en el SGR ha llevado al crecimiento importante de las burocracias nacionales, en particular en el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Paradójica tendencia por tres razones. En primer lugar, porque las condiciones de financiación de proyectos en los territorios privilegian la inversión sobre los gastos de funcionamiento, en particular léase en personal, mientras el nivel nacional aprovecha la ocasión para crecer su propia planta burocrática⁵. En segundo lugar, porque legalmente los recursos son propiedad del Estado con destino a las entidades territoriales a pesar de lo cual la Nación incide de manera decisiva en la aprobación de los proyectos territoriales. Por otra parte, la Nación utiliza los recursos para financiar proyectos que los mandatarios locales consideran prioridad nacional y, por lo tanto, debieran acudir a fuentes de financiación distintas a las que la ley designó a los territorios.

Otra expresión particular del centralismo en el SGR es el fortalecimiento del poder de control de parte de los órganos subordinados al poder Ejecutivo nacional. De tal manera, serían los mismos poderes los que inciden en las decisiones, liberan los recursos y controlan las ejecuciones. La Nación, a través del Ejecutivo, se convierte en juez y parte, en vez de fortalecer la tarea de control funcionalmente descentralizada sobre la Contraloría General de la República y sus brazos territoriales. Una vez más, el sistema de regalías, con dineros territoriales, incentiva una estrategia de fortalecer el poder del centro, su capacidad de tutela sobre recursos, decisiones y dinámicas regionales, en vez de apostar por el fortalecimiento de las capacidades locales.

⁵ La Ley 617 del año 2000 había ya constreñido legalmente el uso de los recursos transferidos para el gasto en funcionamiento y la administración territorial, aunque todo nuevo recurso de inversión supone incrementar la capacidad institucional de manejarlo, es decir, incrementar el gasto administrativo.

Siguiendo la tendencia tradicional de funcionamiento del Estado colombiano, el SGR mantiene la repartición de dineros inciertos en el futuro —muchas veces con destino a proyectos que generan gastos permanentes—, expresa una amplia dispersión de propósitos de política pública y reproduce la cultura del proyecto desprendida de prioridades de la planeación territorial de mediano plazo.

Existe mucha inquietud sobre la priorización efectiva de las entidades territoriales más precarias, las zonas costeras y de frontera atendidas a través del Fondo de Compensación Regional. Califican en este Fondo 1.043 municipios, por lo que la discriminación positiva hacia las entidades con menores capacidades está fracasando. La misma inquietud se presenta respecto del énfasis hacia las comunidades étnicas, indígenas, negros y rom, como hacia la población desplazada y víctima de la violencia. De igual manera, tampoco hay certeza de que municipios y departamentos prioricen el impacto de sus proyectos en la población con mayores necesidades en cada entidad. Finalmente y en relación con lo anterior, no se destacan los proyectos del SGR por vitalizar mecanismos de participación y control ciudadano y comunitario. Sin embargo, en virtud del “engaño de la precariedad” la mayoría de las inversiones son acogidas por las comunidades locales debido a sus altos niveles de necesidades.

La corrupción es un mal mayor que carcome la eficiencia y eficacia de la administración pública, así como pervierte los procesos democráticos y niega los ejercicios de participación social. El SGR no creó la corrupción, pero tampoco parece desplegar mecanismos eficientes para combatirla y pone en juego cuantiosos recursos a través de miles de proyectos que aumentan oportunidades al clientelismo y la corrupción. Una estrategia que fortalece la capacidad de decisión y control de la Nación sobre recursos y asuntos territoriales, en vez de aportarle al fortalecimiento regional, no parece la mejor estrategia contra la corrupción en las entidades locales.

El fin del conflicto armado y el posconflicto

La firma de los acuerdos de La Habana y su posterior refrendación darán por terminado el enfrentamiento armado entre las FARC-EP y el Estado. Solo entonces se abrirá el periodo en el que se deben emprender las acciones conducentes a asegurar la no repetición de la confrontación armada. Las acciones más urgentes y polémicas portarán sobre los combatientes y sus víctimas: las leyes de verdad, justicia y reparación, así como sobre los derechos políticos de los excombatientes y los esquemas de seguridad para garantizar su vida y sus derechos a la participación política. La guerra la hacen los actores armados, también las negociaciones y los acuerdos de cese de las confrontaciones. Pero, las causas de la guerra, es decir, los detonantes y factores estructurales que reproducen condiciones propicias para mantener abiertos los conflictos armados por más de 50 años, rebasan la voluntad de los comandantes y negociadores. Es por ello que existe la conciencia sobre la necesidad de desarrollar políticas y programas que ataquen las causas estructurales de la guerra. Los que así piensan advierten la apertura de un periodo entre 10 y 30 años para construir “un país en paz”, lo que a nuestro juicio significa dos cosas. Por una parte, que reine la *soberanía de la política*, es decir, que los conflictos sociales, políticos y territoriales se canalicen plenamente por las vías de la política, el derecho y las instituciones. Por otra parte, y como condición para que lo primero ocurra, que se superen las causas estructurales de las confrontaciones, aquellas razones por las cuales fracasa de manera permanente la política como escenario para expresar los conflictos.

Las causas de la guerra, es decir, los detonantes y factores estructurales que reproducen condiciones propicias para mantener abiertos los conflictos armados por más de 50 años, rebasan la voluntad de los comandantes y negociadores. Debido a ello existe la conciencia sobre la necesidad de desarrollar políticas y programas que ataquen las causas estructurales de la guerra.

Ya lo advertimos de comienzo, dichas causas se nutren de la precariedad del Estado, bien porque está ausente en inmensas partes del territorio nacional, en el campo y las ciudades, o porque su presencia es esporádica, incompleta, disputada y predominantemente como agente de seguridad ocasional, o al servicio de economías extractivas de enclave. La precariedad del Estado es suplantada en parte por el ejercicio llano de la coerción y la violencia privada y social, sin mediación suficiente de leyes e instituciones.

Lo mismo ocurre desde el punto de vista del mercado. Colombia no ha cerrado su frontera agrícola, ni minera, ni ganadera. Importante cantidad de población sigue siendo desplazada por la violencia, por la concentración de la tierra, por falta de oportunidades económicas estables o por la ruina. Los migrantes van hacia ciudades que no logran proveer la infraestructura urbana con la rapidez de los flujos de población, ni el mercado de trabajo alcanza a asegurar ingresos formales decentes. Otros abren nuevos frentes de colonización en condiciones de aislamiento, inseguridad y precariedad, o se dedican a actividades ilegales, como los cultivos ilícitos o la minería ilegal. En ambos casos, los desplazados y los colonos quedan sujetos a la tentación, la necesidad y la amenaza de ser una vez más víctimas y propiciadores de la violencia.

Nadie puede ocultar la crisis del sistema político. La abstención electoral crónica de más de la mitad de los colombianos es poca al lado del desprestigio de los órganos representativos, los partidos políticos y hasta de los órganos de justicia y control. Mayorías electorales se reproducen rutinariamente y sin interrupción a todo nivel estatal; sin embargo, este importante ritual no debiera esconder la tendencia de muchos habitantes, solitarios u organizados, de empoderar sus intereses por vías violentas o ilegales, en uso de las instituciones vigentes o por fuera de ellas.

Si la paz fuera solo el cese de la confrontación armada con las guerrillas existentes, es muy posible que en la caldera de la precariedad institucional hagan metástasis otras expresiones masivas de violencia, tanto en el campo como en las ciudades. A partir de este supuesto, en lo que sigue planteamos posibles contribuciones del Sistema General de Regalías a encarar algunas causas estructurales de los conflictos armados.

Principios generales

El SGR no puede apuntarle a todas las fracturas que generan violencia; por el contrario, importa mucho que establezca pocas e importantes prioridades que puedan ordenar su acción por décadas. Cuatro debieran ser estas prioridades. En primer lugar, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales. En segundo lugar, el apoyo a procesos políticos democráticos y participativos en la definición de políticas públicas. En tercer lugar, el apoyo a proyectos de desarrollo económico. Y, en cuarto lugar, todo lo anterior debe tener un especial énfasis hacia las entidades territoriales y los grupos poblacionales más precarios y vulnerables.

El SGR debería tener cuatro prioridades: fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, apoyar procesos políticos democráticos y participativos en la definición de políticas públicas, apoyar proyectos de desarrollo económico, y todo ello con un especial énfasis hacia las entidades territoriales y los grupos poblacionales más precarios y vulnerables.

En virtud del objetivo de fortalecer las capacidades de las entidades territoriales, toda decisión que pueda ser tomada por ellas debe respetarse y no ser suplantada por un nivel superior, o por una instancia del poder Ejecutivo nacional. Más aún, los proyectos del orden nacional que se ejecuten en los territorios deben tener el propósito explícito, y por lo tanto las estrategias, de fortalecer las capacidades de la administración y de las organizaciones sociales locales.

En aras del objetivo de fortalecer los procesos democráticos, las obras de poca complejidad deben concertarse con las comunidades locales, al menos como lo hizo el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, en la década de los ochenta, y para aquellas de mayor envergadura técnica

se habrá de crear mecanismos de refrendación popular. La pobreza, como la vulnerabilidad, no son solo —y quizás no siempre de manera prioritaria— una ausencia de activos materiales, sino de capacidades de autonomía para tomar decisiones y llevarlas a cabo. La participación incidente de las poblaciones en las decisiones y la ejecución de las obras es un componente de la lucha contra la pobreza.

Para alcanzar el fin de apoyar el desarrollo económico territorial, los recursos del SGR deben enfocarse prioritariamente en financiar los proyectos de impacto económico, los cuales pueden ser de diverso tamaño, complejidad y costos. En todo caso, aquellos que tengan capacidad de generar dinámicas de sostenibilidad económica y social deben priorizarse sobre otros.

En virtud del objetivo de priorizar entidades territoriales y poblaciones con mayores grados de precariedad y exposición a vulnerabilidades, el SGR debe garantizar el destino de sus fondos hacia estas poblaciones que, por lo general, carecen de representación directa en el sistema político y la administración pública. Por lo tanto, es necesario crear mecanismos coercitivos que defiendan los derechos de aquellos que menos los tienen.

Propuestas de política

Fondo Especial para la Equidad y la Inclusión Social en el Posconflicto

Como ya se advirtió, el Fondo de Compensación perteneciente al SGR no está garantizando la concentración de recursos y estrategias en las entidades territoriales y la población con mayores vulnerabilidades. Con el fin de remediar esta situación se propone utilizar la totalidad de dicho fondo, el 24 % del SGR, para alimentar un Fondo Especial para la Equidad y la Inclusión Social en el Posconflicto. Es de primera importancia que, una vez firmado el fin del conflicto armado, se prioricen las Zonas de Intervención Especial, aquellas donde el conflicto ha sido más devastador de la infraestructura, en las que se han dado los combates más cruentos,

que han generado la mayor cantidad de víctimas y de desplazados y que posiblemente requieran estrategias urgentes de garantía de poblamiento, actividades económicas sostenibles y servicios sociales básicos. Sin duda, uno de los primeros acuerdos que fundarán el inicio del posconflicto ha de ser el consenso político sobre las Zonas Especiales de Intervención.

Los recursos de las regalías son inestables en la medida en que dependen de la volatilidad de los precios internacionales, hoy a la baja. Es necesario complementar el Fondo con recursos de la cooperación internacional, así como mediante gravámenes excepcionales y estructurales.

La participación de los pobladores en la orientación general de las inversiones es imperativa. Las obras de infraestructura, las dotaciones físicas, los servicios sociales y los proyectos productivos deben decidirse a través de mecanismos públicos, que garanticen la participación y el fortalecimiento de las organizaciones sociocomunitarias.

Como el Fondo de Compensación del SGR no está garantizando la concentración de recursos y estrategias en las entidades territoriales y la población con mayores vulnerabilidades, se propone destinar la totalidad de esos recursos a un Fondo Especial para la Equidad y la Inclusión Social en el Posconflicto, priorizando zonas donde la violencia ha tenido mayores consecuencias.

El SGR como fuente de recursos para el desarrollo económico

El Sistema General de Participaciones dedica la totalidad de sus recursos a financiar la política social, dentro de la cual la mayoría se concentra en la salud y la educación, y en segundo lugar en el saneamiento básico y el agua potable. Indudablemente los importantes incrementos de cobertura en estas áreas, que a su vez son derechos fundamentales, son explicados por la amplitud, perseverancia y seguridad de este gasto

público al menos desde 1986. En cambio, los recursos del SGR no tienen una destinación específica puesto que el abanico de asignación incluye todas las competencias de las entidades territoriales. Aquí se propone destinar los recursos de SGR en exclusiva para financiar capacidades de desarrollo económico, de dos maneras. Por una parte, fortalecer el desarrollo de las capacidades de las administraciones territoriales y de las organizaciones sociocomunitarias y empresariales en la formulación y ejecución de proyectos. Por otra parte, financiar proyectos específicos de desarrollo económico.

¿Pero qué proyectos son exclusivamente económicos y distintos a los propios de la política social? La separación conceptual y real absoluta es imposible e innecesaria. Toda obra tiene un componente económico y un impacto social. Sin embargo, es una convención decir que la salud es parte de la política social, así contenga la construcción y dotación de centros y puestos de salud que implican obras físicas. De la misma manera, una carretera es una obra económica que transforma de manera inevitable las condiciones de vida de toda la población. Aquí se propone dedicar el grueso de la destinación de los recursos del SGR a tres tipos de obras económicas de gran impacto social.

Las carreteras secundarias y terciarias son prioridad en el posconflicto ya que buena parte de los territorios con fuerte anclaje y perseverancia de las confrontaciones armadas se caracterizan por la desconexión territorial. Las vías para la paz no son necesariamente aquellas que conducen a las fuentes energéticas, mineras y agropecuarias para la gran exportación. Por el contrario, son aquellas que descongestionan la economía campesina, que quiebran su aislamiento, que reducen sus costos de transporte y que las conectan entre sí y de forma multiescalar.

Las dotaciones básicas de infraestructura urbana y rural son la segunda prioridad en el posconflicto: acueductos, alcantarillados, escuelas, centros de salud, parques, vías, redes eléctricas.

La tercera prioridad son las viviendas, sector con una inmensa repercusión en la calidad de vida de las personas, generador de empleo e ingresos

para los trabajadores, a la vez que crea múltiples encadenamientos productivos.

La cuarta prioridad son los proyectos productivos que maximicen el empleo local y los encadenamientos sociales y productivos.

Aquí se propone destinar los recursos de SGR en exclusiva para financiar capacidades de desarrollo económico, de dos maneras: fortaleciendo el desarrollo de las capacidades de las administraciones territoriales y de las organizaciones sociocomunitarias y empresariales en la formulación y ejecución de proyectos; y financiando proyectos específicos de desarrollo económico.

En todo caso, no es aconsejable que con recursos circunstanciales e inciertos se creen compromisos permanentes como la financiación de la seguridad social o de la política social de carácter universal y permanente. Es más prudente utilizar los dineros ocasionales en financiar dotaciones físicas y proyectos detonadores de actividades económicas promisorias.

Además, los proyectos del SGR deben tener como propósito el fortalecimiento de capacidades de las administraciones territoriales, de las organizaciones sociocomunitarias y agencias territoriales de desarrollo. El objetivo expreso de las inversiones del SGR no debe ser solo ejecutar obras en el territorio, sino fortalecer las capacidades locales en la formulación, decisión e implementación de las obras. Por lo tanto, el SGR debe financiar una estrategia de asistencia técnica con este fin.

Garantizar realmente la propiedad territorial de los recursos

Los recursos del Sistema General de Participaciones pertenecen a las entidades territoriales y no conocen retrasos en los giros. Nominalmente, los dineros del Sistema General de Regalías también pertenecen a las

entidades territoriales, pero están sometidos a importantes retrasos y retenciones. ¿Cuál es la diferencia sustantiva entre ambos sistemas respecto de la certeza y prontitud en la disponibilidad de las transferencias? Mientras las participaciones son automáticas e incondicionales, las regalías se giran contra proyectos —amparados en cupos por departamento y a los municipios del Fondo de Compensación— en cuya aprobación interviene la Nación. De esta manera, las participaciones integran los presupuestos territoriales y generan las condiciones de posibilidad de adelantar una mínima planeación, prever decisiones, escalar gastos e inversiones y adelantar gestiones para completar recursos ciertos con préstamos y donaciones. En cambio, en la medida en que la transferencia de las regalías está condicionada a la aceptación de los proyectos, ninguna certeza existe para planear, adelantar complementos de inversión sobre obras inciertas, gestionar préstamos y programar el presupuesto territorial.

La “cultura de los proyectos”, inspirada en la búsqueda de la pertinencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, en la práctica se ha convertido en el pretexto para una apropiación de los recursos territoriales por dependencias centrales del poder Ejecutivo nacional. De esta manera, racionalidades diferentes a los propósitos de las inversiones de las regalías se anteponen al sistema. Las autoridades hacendistas congelan los giros con fines de política monetaria y fiscal, así como los descongelan cuando lo consideran pertinente desde circunstancias estrategias macroeconómicas nacionales. De esta manera, no hay posibilidad alguna de prever el flujo, la recepción, y hasta la cuantía y los tiempos reales en que las entidades territoriales harán uso de las regalías. La cultura de los proyectos mata así por completo la planeación territorial, fortalece la dependencia centralista y alimenta los circuitos de intervención política de congresistas, por mecanismos formales y *ad hoc*, para tramitar el desbloqueo de los recursos represados por la Nación⁶.

⁶ Parágrafo del artículo 57 de la Ley 1530 de 2012. “Los Órganos Colegiados de Administración, convocarán previamente a las sesiones de este a los congresistas de la región o el departamento, según sea el caso, con el fin de ser consideradas sus opiniones sobre la viabilización y aprobación de los proyectos de inversión sometidos a su consideración”.

Se propone el giro automático de las regalías a cuentas-fondos especiales departamentales y municipales que ejecutan los recursos contra proyectos. De tal manera, se trata de rescatar lo mejor de dos principios. Del Sistema de Participaciones, la automaticidad de los giros y la garantía de los recursos por las entidades territoriales; y de la cultura de los proyectos, la pertinencia social y económica del gasto.

El destino de los recursos

No debieran ser las mismas condiciones, ni las mismas instancias y actores los que intervienen en la formulación, aprobación y ejecución de pequeños proyectos locales, de aquellos de cobertura supramunicipal o de los grandes proyectos de la Nación en los territorios. El SGR debiera claramente distinguir los recursos dirigidos a los municipios, que se incorporan en los presupuestos locales a través de una cuenta-fondo especial y que, además de demostrar sus relaciones con el plan de desarrollo, deben estar condicionados a una incidente participación social en las decisiones, el seguimiento y la evaluación de obras. Ninguna autoridad departamental o nacional debiera ejercer tutela sobre estas decisiones, diferente a los órganos de vigilancia y control ordinarios de la Nación, como la Contraloría General de la República y la Procuraduría.

El SGR debiera claramente distinguir los recursos dirigidos a los municipios, que se incorporan en los presupuestos locales a través de una cuenta-fondo especial y que, además de demostrar sus relaciones con el plan de desarrollo, deben estar condicionados a una incidente participación social en las decisiones, el seguimiento y la evaluación de obras.

Otros son los recursos de cobertura supramunicipal, los cuales debieran llegar a instancias departamentales e incorporarse a una cuenta-fondo del presupuesto y que, siguiendo criterios de equidad territorial dentro de su jurisdicción, se consagran al apoyo de la integración de mercados,

infraestructuras y políticas. Serían prioridad en este nivel las obras presentadas por asociaciones de municipios y provincias.

Tanto en las instancias de decisión de proyectos municipales y departamentales, las autoridades y dependencias nacionales acompañan los procesos y prestan asesoría técnica, pero no toman decisiones sobre aprobación de inversiones.

Finalmente, las grandes obras de infraestructura física y de comunicaciones nacionales de carácter regional debieran decidirse en instancias y por dependencias nacionales, mediante una importante consulta con las autoridades departamentales.

Sistema Integral de Financiación Territorial, SIFT

Buena parte de los criterios avanzados sobre el Sistema General de Regalías son parte de una estrategia más general de desarrollo territorial endógeno. Consideramos necesario construir un Sistema Integral de Financiación Territorial, el cual debiera estar compuesto de inicio con los recursos del Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y la mayoría de los recursos de otros sectores de política económica y social que se ejecutan territorialmente. Cinco criterios fundarían la política general de financiación territorial.

Primero, amparar el conjunto de los recursos en leyes generales que garanticen la propiedad de los recursos para el financiamiento territorial. Esto quiere decir que dichas fuentes no son de uso discrecional de la Nación, en particular del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni del Departamento Nacional de Planeación.

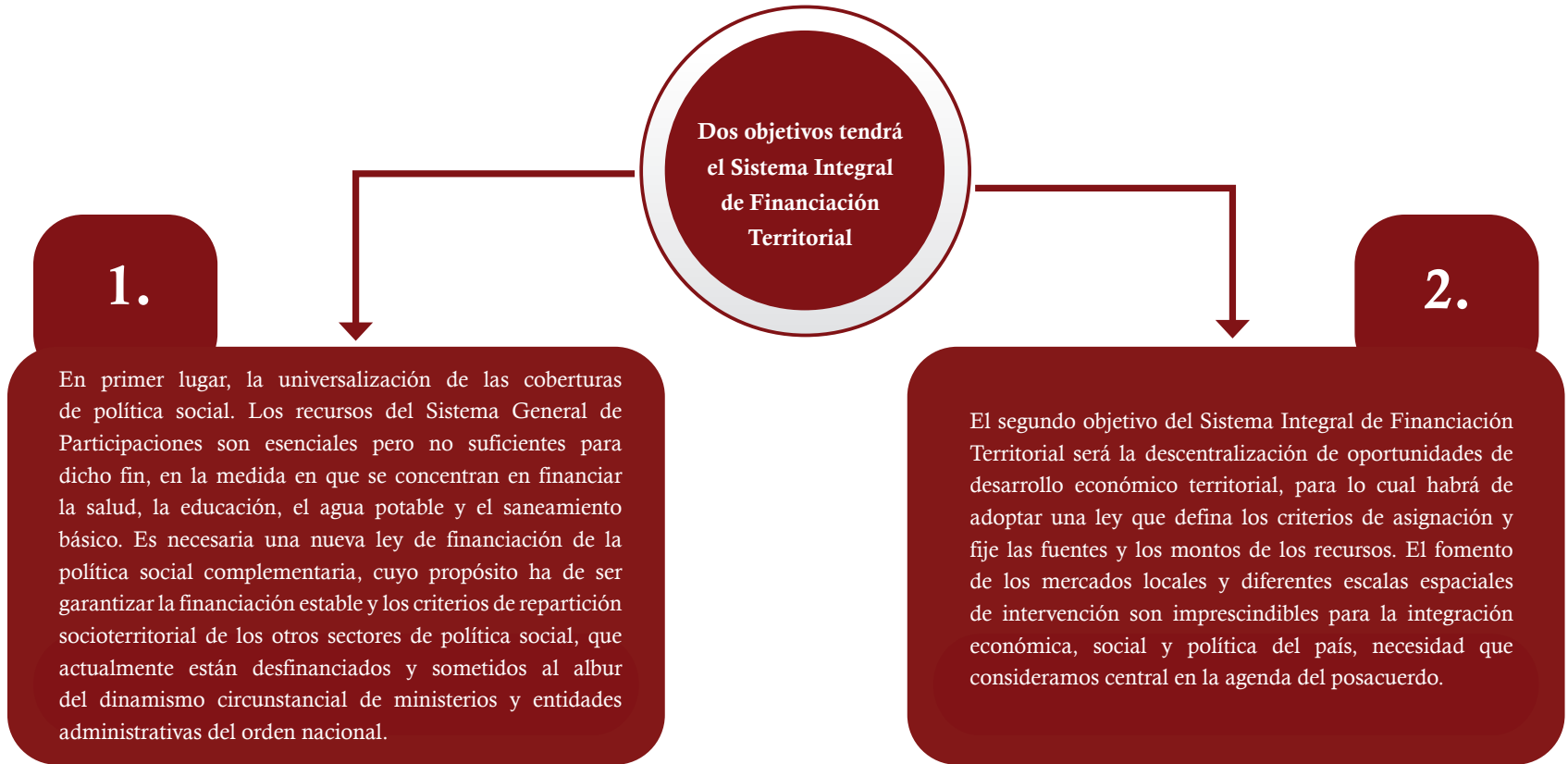
Segundo, establecer criterios ciertos y estables de distribución de los recursos a las entidades territoriales, por lo que las reglas y prioridades de distribución no estarían sometidas a prelações y relaciones políticas circunstanciales.

Tercero, elevar la equidad a principio fundante del sistema, lo cual implica fortalecer los sistemas de información sobre el conjunto de la política

social y las realidades económicas de las entidades territoriales. El criterio de equidad aplica para el conjunto de distribuciones entre las entidades territoriales y crea un mecanismo de asignación particular con destino a las entidades territoriales especiales priorizadas en el posconflicto.

Cuarto, el conjunto de las ejecuciones del sistema de financiación territorial debe buscar el fortalecimiento de las capacidades

territoriales, con miras a incrementar grados de autonomía territorial sobre las políticas sociales y económicas locales. La ejecución de inversiones, los sistemas de información y el control institucional y social al sistema, asignarán recursos específicos para el fortalecimiento de las capacidades territoriales en sus áreas específicas.



El sistema se organizará en dos o tres bolsas de recursos, una por cada objetivo estratégico de política pública, amparadas en leyes específicas. Cada cinco años se revisarán tanto los criterios de asignación de recursos dentro de las bolsas, como posibles traslados de recursos de unas a otras,

en la medida en que objetivos específicos de política sean alcanzados. Por ejemplo, en la medida en que se obtuviera el 100 % de cobertura de salud, los recursos liberados podrían asignarse a otros objetivos de política social o económica.

Síntesis de propuestas

Contraloría General de la República	Federación Nacional de Departamentos	Federación Colombiana de Municipios
OCAD		
<p>La necesidad de los proyectos debería ser un factor determinante para los OCAD en la viabilización y aprobación de los mismos.</p>	<p>Se deben simplificar y reglamentar trámites que operan bajo una lógica informal, como la expedición del concepto del ministerio sectorial para los OCAD departamentales y regionales, y del DNP para los OCAD municipales.</p>	<p>Superar las dificultades para tramitar los proyectos en los OCAD.</p>
<p>Mejorar las condiciones de acceso para que sean equitativos; las condiciones actuales, que son iguales para todos, no son equitativas.</p>	<p>Fortalecer el proceso de asistencia técnica en el OCAD de CTeI, que a diferencia de los otros OCAD no cuenta con un despliegue territorial de acompañamiento a los departamentos.</p>	<p>Se debe replantear la figura de los OCAD no solo por la pérdida de autonomía que representan, sino porque tampoco han dado signos de agilidad o eficiencia.</p>
	<p>Es necesario definir claramente las reglas de juego para la aprobación de los proyectos (expedición de nueva guía sectorial) y para la contratación de éstos en el OCAD de CTeI.</p>	<p>Reformar el artículo del Plan de Desarrollo aprobado por el Congreso que autoriza al Gobierno nacional a presentar proyectos ante los OCAD. Por tanto, en el panorama fiscal de corto plazo, habrá que sumar la competencia del Gobierno nacional por acceder también a recursos del SGR, cuando estos son constitucionalmente asignados a las entidades territoriales.</p>
		<p>Autonomía de los entes territoriales en la toma de decisiones y ejecución de los recursos de regalías (eliminación de los OCAD).</p>

Contraloría General de la República	Federación Nacional de Departamentos	Federación Colombiana de Municipios
Financiación		
Se requiere un seguimiento más cercano a la aplicación de los recursos de regalías	Agilizar el trámite de las solicitudes de giro remitidas al Ministerio de Hacienda.	
Se hace necesario encontrar el punto óptimo de ingresos (<i>Government take</i>), manteniendo la competitividad del país.	Dejar de aplazar los recursos del presupuesto 2015-2016 a medida que estos sean recaudados. A la fecha se cuenta con un recaudo total superior al 80 %, sin embargo, se mantiene la medida del 30 % de aplazamiento.	
Es necesario pensar en mejores alternativas de cálculo que le permitan lograr una mejor fidelidad en la liquidación de las regalías.		
Evitar los represamientos en el flujo de recursos que presenta el ciclo de las regalías.		
Mejorar las condiciones de acceso para que sean equitativos; las condiciones actuales, que son iguales para todos, no son equitativas.		
Evitar el represamiento de los recursos en la ejecución y contratación de los proyectos de inversión.		
Proyectos		
Deben existir criterios objetivos para la priorización, entendida esta como la selección de proyectos en orden de importancia.		Para pequeñas comunidades, ciertos proyectos son de vital importancia aunque su ámbito de impacto no trascienda, por ejemplo, una vereda, un centro poblado o una parte de un casco urbano. Por esto se propone la destinación del 10 % del Fondo de Compensación a iniciativas de carácter local.
El factor necesidad requeriría ser convertido en elemento preponderante en la selección de proyectos.		Establecer que el 40 % del Fondo de Desarrollo en cada departamento se oriente a proyectos presentados por la capital y los municipios categorías 1, 2 y 3 con NBI inferior al 35 %.
Agilizar el proceso de aprobación de proyectos.		

Contraloría General de la República	Federación Nacional de Departamentos	Federación Colombiana de Municipios
Participación		
Existe la posibilidad de diseñar una participación estatal aún más activa en la industria minera, que solo puede ser planteada y discutida a la luz del análisis claro de las cifras.		Generación de encadenamientos locales de las empresas exploradoras y operadoras en los municipios de influencia. Trabajo conjunto entre empresa privada y Estado para la cualificación de mano de obra y el fortalecimiento de proveedores locales.
Ordenamiento territorial		
Se debe tener unidad de criterio en materia de ordenamiento territorial.		Manejo integrado del suelo y el subsuelo. No generar imposiciones desde lo nacional, sino abrir verdadero diálogo con las autoridades territoriales.
Herramientas		
	Unificar los sistemas de información que ejercen control a las regalías para hacer más eficiente esta función.	Utilización de modelos de certificación de prácticas sociales y ambientales responsables
	Es necesario articular el Gesproy (DNP) y el Sireci (CGR) a fin de disminuir el tiempo que debe asignarse en los departamentos para el diligenciamiento de esos reportes.	
	Es necesario ajustar la MGA en dos sentidos: i) adaptarla al sector de CTeI; ii) hacerla más flexible para incorporar información más robusta sobre la formulación de los proyectos.	
Otras propuestas		
Se debe modificar el ciclo de regalías porque el establecido en la ley es incompleto. Las funciones de la institucionalidad nacional van desde la fiscalización de la industria extractiva en cuanto a la generación de regalías, hasta la evaluación en la aplicación de los recursos.	Es necesario habilitar la creación de plantas temporales en los departamentos para fortalecer los equipos encargados de la gestión de los recursos de las regalías.	

Referencias

- Contraloría General de la República. (2014). *Evaluación Sistema General de Regalías dos años después*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Wiesner Durán, E. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Federación Nacional de Departamentos. (2015). *Revista Autonomía Territorial*, 1.
- Bonet, J. y Urrego, J. (Enero de 2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? *Serie documentos de trabajo sobre economía regional Banco de la República*, 198.
- Ministerio de Minas y Energía. (2012). *Regalías*. Recuperado desde <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23400/02-REGALIAS2010-2011.pdf/e0e8f100-45f8-4792-9568-204a5981fd52>.
- Julio Arango, P.A. (2012). *Distribución, administración e impacto de la nueva ley de regalías (2002) en el departamento de Casanare*. Trabajo final de maestría en Ingeniería, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Conclusiones
Contribución a la agenda del posconflicto

Darío I. Restrepo y Viviana Barberena

El periodo de negociaciones de paz comienza con el gobierno de Turbay Ayala (1974-1978), tiene un momento cumbre a principios de los noventa con la desmovilización de seis guerrillas (M-19, PRT, EPL, Quintín Lame, ADO y una fracción del ELN) y quedan dos movimientos insurgentes activos, uno de los cuales, el Ejército de Liberación Nacional —ELN— está todavía en una fase exploratoria de diálogo con emisarios del Gobierno nacional, que todos esperamos conduzca al inicio de negociaciones.

Cuarenta años de negociaciones nos advierten de la persistencia de factores muy profundos que dificultan ‘pasar la hoja’ de la confrontación militar, para resolver contradicciones y conflictos económicos, sociales y políticos. ¿Cuál es el objetivo de una negociación de paz? La respuesta difícilmente vale para todas las negociaciones que se han dado en la historia colombiana y mundial, debido a que ella depende de las relaciones de fuerza entre los contrincantes. Si uno de ellos está derrotado, las conversaciones van desde el mero sometimiento a la verdad y la justicia del vencedor, la plena imposición de la fuerza del triunfador, o el destierro físico o político del derrotado, es decir, la pérdida de toda existencia organizada como opción de poder, puesto que se fue vencido en la arena de la contienda armada. En cambio, si las partes llegan al convencimiento sobre la incapacidad de la victoria definitiva sobre el otro, se abre una negociación que necesariamente se funda en el reconocimiento de la valía del contrincante. Una vez más, las correlaciones de fuerza definen *el terreno con base en el cual se negocia la paz*. En el caso colombiano desde las exitosas negociaciones de paz de los noventa, como en el caso del ETA en España, o el de las guerrillas centroamericanas de las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado, el Estado imperante se impone como realidad jurídica, política, económica y territorial, a partir de la cual se negocia la reinsertión de los guerreros a cambio de una serie de reformas. Otra vez se reitera: las correlaciones de fuerza imponen el alcance temático y la profundidad de los cambios que se podrían introducir ‘al orden imperante de las cosas’.

Toda negociación, independientemente de sus especificidades, es *un intercambio de reconocimientos*. Los insurrectos reconocerán la legitimidad

del Estado que pretendieron derrocar y las fuerzas del orden obligarán el acatamiento a su plena soberanía, a cambio de lo cual ceden reformas de diferente talante. El terreno común en una negociación de paz, lo que cada parte solicita para sí y a la vez está dispuesta a reconocer para el otro, no puede ser otra cosa que la construcción y respeto de *un orden político común*. El Estado le exige a las FARC el cese definitivo de toda confrontación armada a su soberanía y, a cambio, las FARC exigen el reconocimiento pleno de su derecho a la existencia política dentro del orden estatal vigente, lo cual necesariamente requiere reformas al orden jurídico y político estatal. El objetivo primario de los acuerdos de La Habana es *el imperio de la política sin armas* para dirimir los conflictos, como bien lo establece el borrador 2 de acuerdo entre las FARC y los delegados del Gobierno nacional (Gobierno nacional, FARC-EP, 2014).

Un factor común al conjunto de las guerrillas generadas desde la década del sesenta ha sido su arraigo en regiones por *fuera del centralismo*, es decir, por fuera de las oportunidades de desarrollo económico formal y digno, políticas de bienestar social, coberturas decentes de la protección y las políticas sociales, además de una alta precariedad en el goce efectivo de los derechos civiles, sociales, políticos y culturales. Las guerrillas han emergido y mantenido sus bastiones de retaguardia en los márgenes del centralismo. Por ello, los tres borradores hasta ahora producidos en La Habana insisten, una y otra vez, en la dimensión territorial de la paz, así como en la necesaria generación de soluciones de política pública específicas para realidades sociales, culturales, productivas y territoriales diferentes.

Todas las contribuciones de esta segunda entrega de propuestas de RINDE al posacuerdo, como la primera, se inscriben en esta doble necesidad de consenso: por una parte, en la ampliación de mecanismos de participación social en las políticas y la administración pública, tanto mediante la extensión y mejora de la democracia representativa, como mediante una profundización real de la democracia participativa; por otra y en relación con lo anterior, en el fortalecimiento de las capacidades de los territorios, tanto en generar desarrollo de oportunidades económicas, como bienestar social y profundización de los derechos.

La extensión de un periodo de negociación de 40 años nos advierte de una *agenda pendiente para lograr la paz* en Colombia, entendida esta no como el fin de los conflictos, sino de sus múltiples expresiones a través de un vigoroso Estado Social de Derecho. Este libro propone y desarrolla seis componentes de dicha agenda, cuya incapacidad de resolución satisfactoria, en los últimos 40 años, explica parcialmente porqué, a pesar de la desmovilización de muchas insurgencias armadas, subsisten causas estructurales que alimentan la caldera de las confrontaciones armadas.

Primero, **la solución de la cuestión rural**, que no ha sido un componente fortalecido por la descentralización política, administrativa y fiscal iniciada desde la década de los ochenta, sino todo lo contrario, ha carecido de financiación amplia y asegurada, así como del arsenal de normas e instituciones creadas para fortalecer la cobertura de la política social básica en todos los territorios. Desde la década de los ochenta, las instituciones de apoyo al desarrollo regional, a la economía campesina y a la integración de mercados, fueron sistemáticamente desmontadas por los “fundamentalistas del mercado” criellos (Stiglitz, 2002). RINDE está convencido de que consolidar la paz, luego del acuerdo de cesar la guerra, pasa necesariamente por la reconstrucción de instituciones, fuentes de financiación y mecanismos de representación para los territorios y familias campesinas. El artículo de Juan Manuel Ospina profundiza, con base en el borrador 1 de La Habana, un arsenal de propuestas de desarrollo rural integral campesino (Gobierno nacional, FARC-EP, 2013).

Destacamos dos ejes articuladores del cúmulo de propuestas. Por una parte, el necesario enfoque territorial de las estrategias e instituciones a crear. La descentralización no aparece aquí como un lujo posible, sino como una necesidad imperiosa si se desea acertar en las prioridades de política diferenciada a adoptar, así como debido a la necesidad de fortalecer los escenarios y las instituciones que lleven a cabo las decisiones de planes y programas de desarrollo territorial. Por otra parte, el imperativo de la participación de campesinos, comerciantes y demás actores sociales en las decisiones e implementación de las políticas a

desarrollar. Una vez más, no se trata de un lujo posible o de una variable prescindible, sino de una condición de éxito para garantizar pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los programas de desarrollo rural integral.

Como segundo componente contamos que **el sistema político colombiano no logra ser suficientemente abarcador de la pluralidad política, social y territorial del país**, además adolece de fallas de calidad y transparencia. Este diagnóstico fue reconocido por una fracción importante de la dirigencia nacional desde el presidente Belisario Betancur en 1986, constatación que lo llevó a promover la descentralización política, administrativa y fiscal, así como los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria. A pesar de esto, amplios territorios están subrepresentados; 15 departamentos no poseen senadores, por ejemplo. Un vigoroso tejido social rural y urbano no logra traducir su amplia utilidad pública en fuerza ante la administración, los partidos políticos y los programas públicos. Muchos gobiernos locales han sido tomados por redes ligadas al narcotráfico y las fuerzas paramilitares; estas organizaciones delincuenciales y otros grupos público-privados se han apropiado de la contratación y de las administraciones locales, de tal forma que la cartelización del poder y la democracia del dinero se han expandido a través del sistema político colombiano.

Aquí se hacen propuestas para fortalecer la *calidad de la democracia* y la lucha contra la corrupción, la toma de los poderes públicos por carteles de la contratación, las mafias y los actores violentos. El artículo de Marcela Restrepo Hung y Sandra Martínez Rosas recoge una cantidad apreciable de propuestas que se construyen en múltiples foros regionales, nacionales e internacionales, con el fin de mejorar las prácticas democráticas sometidas a los riesgos de su mercantilización, corrupción y vacío de incidencia. En el mismo sentido, Augusto Trujillo y Guillermo Pérez Flórez proponen flexibilizar el régimen de gobierno y de la administración pública, para que estos reconozcan los tejidos, comunidades y organizaciones sociales que construyen mecanismos de sociabilidad, desarrollo y solidaridad. En ambos casos, se insiste en

la necesidad de contrariar una “recentralización” que, en nombre de la eficiencia tecnocrática central, debilita la autonomía territorial, la incidencia ciudadana en las políticas públicas locales y los necesarios consensos sobre el desarrollo económico territorial. Cabe resaltar que la persistencia y profundización de la recentralización no ha sido garantía de equidad ni de eficiencia del gasto público en los territorios, así como tampoco ha hecho retroceder las fallas del sistema político local. RINDE recomienda emprender una profundización de la descentralización, de sus recursos, instituciones, competencias, actores y escenarios públicos, como estrategia de desarrollo y democracia.

La calidad de las instituciones es un tercer componente de la agenda pendiente. El artículo de Viviana Barberena y María Adelaida Barros se centra en los aprendizajes históricos colombianos de las últimas décadas, sobre las prácticas institucionales más eficientes para atender urgencias manifiestas, poblaciones vulnerables, territorios específicos y objetivos particulares de política pública. Sin duda, como demuestra el recuento histórico, en nuestra propia construcción institucional existen pistas que deben inspirar parte de las respuestas a los grandes desafíos venideros, en particular debe armonizarse la necesaria prontitud de la intervención con su pertinencia y eficacia, a la vez que se debe garantizar el fortalecimiento de las instituciones y los actores territoriales.

Una mirada trasversal a todas las contribuciones de la primera y segunda entrega de la *Descentralización en clave de paz* (RINDE/KAS, 2014), devela el interés recurrente en mejorar la calidad de las instituciones para garantizar equidad en el desarrollo económico territorial, atender el problema agrario, la minería ilegal, preservar de manera sostenible nuestra riqueza ambiental, la colaboración entre niveles de gobierno en la obtención de metas de política pública, el fortalecimiento de las capacidades de los departamentos y municipios, la eficacia de la planeación participativa del desarrollo, la efectividad de la participación y el control social de las políticas y la administración pública, y la adecuada financiación del desarrollo territorial. Todas las contribuciones tienen en común propuestas de fortalecimiento de la calidad de las

instituciones, por lo tanto, aportan a una agenda del posconflicto, en la medida en que la persistencia de la guerra es resultado inequívoco de la *carencia de institucionalización* de los conflictos políticos, de los dinámicas de desarrollo y de la propia construcción del Estado nacional en todos los territorios.

El cuarto componente es **la importancia estratégica del reconocimiento de los tejidos y organizaciones sociales**. Desde la década de los ochenta, el proceso de descentralización fortaleció la democracia representativa a nivel territorial. Al tiempo, se consolidó una demanda por nuevas prácticas políticas, muchas conocidas bajo el calificativo de democracia participativa o directa. Acontecimientos mayores de la vida política colombiana de las últimas décadas han sido determinados a través de las prácticas participativas. Por ejemplo, el movimiento estudiantil de “la séptima papeleta” de 1990, el cual demandó la convocatoria de una asamblea nacional constituyente, rebasando la potestad exclusiva que tenía el Congreso de la República para tal fin. Años más tarde, en 2003, el presidente Álvaro Uribe Vélez convocó y salió derrotado de un referendo ciudadano sobre 17 temas. El mecanismo de la tutela jurídica de los derechos fundamentales ha sido utilizado con éxito por decenas de miles de ciudadanos del común, para defenderse frente a abusos de empresas prestadoras de salud, invasores de tierras, discriminaciones en los colegios o empresas. La vida local también ha sido escenario de diversos mecanismos de participación ciudadana y comunitaria. La planeación participativa, las veedurías a las obras públicas, el control social a las elecciones, las consultas previas a las grandes inversiones en los territorios, los derechos de petición a las empresas públicas, y las quejas y los reclamos a la administración, son algunas prácticas participativas que han enriquecido la política local.

Sin embargo, persiste la apreciación respecto a que la participación social en los asuntos públicos todavía tiene mucho potencial por desplegar. Prácticamente todos los trabajos de este libro y del anterior formulan propuestas concretas de participación que conduzcan a fortalecer la democracia local y al interior de los partidos políticos, la transparencia

de las elecciones, la democratización de los medios de comunicación, la equidad socioterritorial, la eficiencia de la administración pública, la pertinencia de los planes de desarrollo agropecuario campesino, la planeación participativa municipal y la ejecución de proyectos sociocomunitarios. En particular, se estima altamente conveniente profundizar la incidencia de comunidades, pueblos y organizaciones sociales en los municipios prioritarios de intervención en el posacuerdo. Se recomienda que la decisión sobre los proyectos e inversiones, así como su ejecución, tenga alta participación sociocomunitaria. El trabajo de Augusto Trujillo y Guillermo Pérez Flórez propone reconocer a las organizaciones sociales como sujetos con poder administrativo y derechos políticos en sus localidades. El artículo de Darío I. Restrepo propone elevar la participación social como principio estratégico del gasto público, lo que implicaría consagrar presupuestos y estrategias obligatorias en los diferentes componentes de gasto del Sistema General de Regalías, por ejemplo.

La financiación del desarrollo, de las instituciones y de la democracia es el quinto componente que se considera pendiente en la agenda. Los recursos económicos no garantizan el desarrollo, pero la ausencia de ellos es un indicador inequívoco de pobreza y precariedad, no solo económica, sino de poder político y de representación social en la arena de la Nación. Dos trabajos en este libro hacen propuestas a las dos principales fuentes de financiación territorial. El de Alberto Maldonado al Sistema General de Participaciones y el de Darío I. Restrepo al Sistema General de Regalías. Ambos parten de la necesidad de garantizar una cantidad suficiente de recursos, pero por sobre todo, una garantía de sostenibilidad en el tiempo, para sectores de política pública muy importantes en el posacuerdo. Los recursos transferidos en virtud de la descentralización fiscal son estables y cuantiosos para cuatro sectores de política social: la salud y la educación pública en primer lugar y, en segundo, para el agua y el saneamiento básico. Las demás áreas de política social se encuentran descubiertas, sometidas al vaivén de la fuerza de los ministros sectoriales de turno y jefes circunstanciales de entidades nacionales. Más aún, tales sectores y recursos no han sido descentralizados, sino que son

mantenidos bajo férreo control central. La razón habría que buscarla en el poder de las burocracias centrales y la clase política nacional, más que en alguna justificación técnica sobre la inconveniencia de descentralizar recursos, estrategias y la administración de amplias áreas de política social y económica.

Si la descentralización de la política social ha sido incompleta, la descentralización de las oportunidades de desarrollo económico es nula. El artículo de Darío I. Restrepo sostiene la necesidad imperiosa de una ley de descentralización de oportunidades económicas dentro de un Sistema General de Financiación Territorial: esta propuesta se funda en la búsqueda de equidad socioterritorial en el desarrollo de toda la Nación, así como también en tanto componente estratégico de las condiciones de no repetición o reciclaje de los conflictos armados.

El último componente es **el desarrollo de las capacidades de las entidades territoriales**. Los seis temas propuestos en este libro como parte de una agenda del posacuerdo se relacionan entre sí, pero quizás el nodo en el que las propuestas se articulan de manera más fuerte es en la necesidad de fortalecer las capacidades de las entidades territoriales. Múltiples razones permitirían bautizar al periodo que se abre con la firma de los acuerdos de terminación de la confrontación armada como *la territorialización de la paz*.

Como bien lo ha advertido de manera reiterada el líder conservador Álvaro Leyva Durán —asesor de las FARC en el tema de víctimas, verdad y justicia—, la insurgencia se duele de las maquinarias de expulsión política, económica y social por parte “del establecimiento”. Es por ello que en sus reclamos siempre están la lucha por el reconocimiento y la integración de amplios sectores socioterritoriales a la vida nacional. Dicho propósito no es alcanzable sin la construcción de instituciones fuertes e integradoras en todos los territorios de la Nación. Una segunda ola de descentralización política y, sin duda, con un importante componente de descentralización de oportunidades de desarrollo económico, es necesaria en el posacuerdo. El Estado y en particular los niveles territoriales, fuertemente permeados por las

redes sociales que emprenden acciones económicas, de representación política y de organización de servicios, serían garantía para *extender el desarrollo más allá del centro*.

De la misma manera, son fáciles de observar las disparidades socioterritoriales en la extensión de los servicios sociales esenciales, la infraestructura rural y urbana básica y, en general, de las dotaciones de bienes y servicios comunes en todo el territorio nacional. Ya lo advertimos, el sistema político padece de una subrepresentación de ciertos territorios en la arena nacional. Esto se traduce, una y otra vez, en repartir la concentración de oportunidades y la

reproducción de la marginalidad, la negación de derechos de plena ciudadanía social y política para todos los colombianos. La proclama formal de la igualdad no se realizará mientras subsistan grados tan pronunciados de desigualdad real en el goce efectivo de las oportunidades de desarrollo económico, y en la incidencia efectiva de la representación política en la administración y las políticas públicas. Una vez más, es altamente recomendable una profundización de la descentralización de las políticas, los presupuestos, los sistemas de representación y de participación social activa en los asuntos públicos, como condición para que el posacuerdo logre superar los lastres que mantienen viva la confrontación armada después de 40 años de diálogos de paz.

Referencias

Gobierno Nacional y FARC-EP. (6 de noviembre de 2013). *Participación política: apertura democrática para construir la paz. Borrador conjunto Nro. 1*. Recuperado desde <http://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica>.

Gobierno Nacional y FARC-EP. (6 de junio de 2014). *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral. Borrador conjunto Nro. 2*. Recuperado

desde <http://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-pol%C3%ADtica-de-desarrollo-agrario-integral>.

Gobierno Nacional y FARC-EP. (16 de mayo de 2014). *Solución al problema de las drogas ilícitas. Borrador conjunto Nro. 4*. Recuperado desde <http://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-soluci%C3%B3n-al-problema-de-las-drogas-il%C3%ADcitas>.

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Bogotá: Alfaguara.

Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz se terminó de imprimir en enero de 2016,
en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda. Bogotá, D.C., Colombia.
Somos una empresa responsable con el ambiente.

Para la Fundación Konrad Adenauer —KAS—, como fundación política alemana comprometida con la promoción de la democracia y el estado de derecho, el análisis del proceso de descentralización en Colombia y la generación de herramientas para su implementación han sido prioritarios en su misión en el país. De igual forma, el compromiso con iniciativas de construcción de paz ha sido uno de nuestros pilares y adquiere especial importancia en la actualidad.

Aún más, tenemos la convicción de que muchos aspectos que han contribuido a generar y profundizar el conflicto armado —y por consiguiente, su solución— tienen una estrecha relación con la gestión descentralizada del poder en Colombia. Como muchos expertos han coincidido en señalar, allí donde el Estado no logra ejercer de forma eficiente y efectiva el poder, surgen oportunidades para que actores ilegales lo ejerzan y se lo disputen entre sí y contra la misma institucionalidad.

La publicación que aquí se presenta, la tercera de la *Serie Rutas para la paz*, responde a preguntas como cuáles serían los cambios institucionales requeridos dentro del marco actualmente existente, qué se debe reformar y qué nuevos modelos podrían servir para consolidar la paz en los territorios. Es, además, una continuación de un primer ejercicio que se hizo en alianza con la Red RINDE en 2013: *Descentralización en-clave de paz*.