

¿CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO PARA UNA PAZ SOSTENIBLE?

.....

UNA EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE
DESARROLLO Y LOS ESFUERZOS
DE CONSERVACIÓN EN EL POSCONFLICTO
DE COLOMBIA

.....

INFORME DE RESULTADOS

¿CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO PARA UNA PAZ SOSTENIBLE?

.....

UNA EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE
DESARROLLO Y LOS ESFUERZOS
DE CONSERVACIÓN EN EL POSCONFLICTO
DE COLOMBIA

.....

INFORME DE RESULTADOS



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Colombia

Reservados todos los derechos
©Pontificia Universidad Javeriana

Primera edición: Bogotá, D. C., febrero de 2023
Número de ejemplares:
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Editorial Pontificia Universidad Javeriana
Carrera 7 # 37-25, oficina 1301
Edificio Lutaima
Teléfono: 320 8320, ext. 4205
www.javeriana.edu.co/editorial
Bogotá, D. C., Colombia

Editores:
Jorge Alberto Silva Rueda
Secretario de Planeación
Sede Central
Pontificia Universidad Javeriana

Mauricio José Cortés Rodríguez
Oficina de Apoyo a la Planeación
Seccional Cali
Pontificia Universidad Javeriana

Compiladores:
Olga Lucía Araoz Cajiao
Francisco Javier Pabón Becerra
Coordinación de Planeación y Evaluación
Pontificia Universidad Javeriana

Coordinación editorial:
Julián Naranjo Guevara

Revisión de textos:
Sebastián Montero Vallejo

Diseño, diagramación e infografías:
Claudia Patricia Rodríguez Ávila

Fotografías de inicio de capítulo y cubierta:
Carmen Villegas Villa

Fotogramas:
Producción del Centro Ático - Video Informe del Rector al Consejo
de Regentes 2018

Fotografía de cubierta:
Julián Naranjo Guevara

Impresión:





Pontificia Universidad
JAVERIANA
Colombia

Gran Canciller

P. Arturo Sosa Abascal

Vice-Gran Canciller

P. Carlos Eduardo Correa Jaramillo, S. J.

Rector de la Universidad

P. Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S. J.

Rector de la Seccional Cali

P. Luis Felipe Gómez Restrepo, S. J.

Secretario General de la Universidad

Jairo Humberto Cifuentes Madrid

CONSEJO DE REGENTES

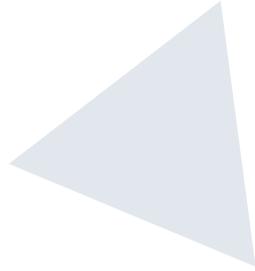
Vice-Gran Canciller-Presidente	P. Carlos Eduardo Correa Jaramillo, S. J.
Rector	P. Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S. J.
Rector de la Seccional Cali	P. Luis Felipe Gómez Restrepo, S. J.
Designado por el Vice-Gran Canciller	P. Luis Fernando Múnera Congote, S. J.
Designado por el Vice-Gran Canciller	P. Mauricio García Durán, S. J.
Designado por el Vice-Gran Canciller	Carlos Ignacio Gallego
Designada por el Consejo Directivo Universitario	Ángela Calvo de Saavedra
Designado por el Consejo Directivo Universitario	P. Fabio Francisco Ramírez Muñoz, S. J.
Elegido por el Consejo Directivo de la Seccional Cali	Manuel Ramiro Muñoz
Secretario General de la Universidad	Jairo Humberto Cifuentes Madrid

CONSEJO DIRECTIVO UNIVERSITARIO

Rector de la Universidad	P. Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S. J.
Rector de la Seccional Cali	P. Luis Felipe Gómez Restrepo, S. J.
Vicerrector Académico	Luis David Prieto Martínez
Vicerrector del Medio Universitario	P. Luis Guillermo Sarasa Gallego, S. J.
Vicerrector de Investigación	Luis Miguel Renjifo Martínez
Vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales	P. Luis Fernando Álvarez Londoño, S. J.
Vicerrectora Administrativa	Catalina Martínez de Roza
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas	Julio Andrés Sampedro Arrubla
Decana de la Facultad de Comunicación y Lenguaje	Marisol Cano Busquets
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas	Andrés Rosas Wulfers
Decano de la Facultad de Artes	Carlos Enrique Mery Concha
Profesor de la Facultad de Filosofía	Roberto Solarte Rodríguez
Estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Interinstitucionales	Alejandra Sánchez Zuluaga
Egresado de la Facultad de Ciencias	Jesús Ignacio Arboleda Perdomo
Secretario General de la Universidad	Jairo Humberto Cifuentes Madrid

CONSEJO DIRECTIVO DE LA SECCIONAL CALI

Rector	P. Luis Felipe Gómez Restrepo, S. J.
Vicerrectora Académica	Ingrid Schuler García
Vicerrector del Medio Universitario	P. Libardo Valderrama Centeno, S. J.
Vicerrector Administrativo	Carlos Rodrigo Montehermoso Jaramillo
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas	Silvio Borrero Caldas
Decano de la Facultad de Ingeniería y Ciencias	Jaime Alberto Aguilar Zambrano
Decana de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales	Teresita María Sevilla Peñuela
Decano de la Facultad de Ciencias de la Salud	Pedro José Villamizar Beltrán
Profesora de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales	Natalia María Ramírez López
Estudiante de la Facultad de Ingeniería y Ciencias	Andrés Fernando Real Jiménez
Egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas	Ramiro Hernán Carrillo Castro
Secretario General	Pablo Rubén Vernaza Gómez



Este proyecto fue financiado por la National Academy of Sciences y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), en el marco de la convocatoria Partnerships for Enhanced Engagement in Research (Peer)-Usaid, número de acuerdo de cooperación AID-OAA-A-11-00012. Los hallazgos, las opiniones, las conclusiones y las recomendaciones presentados aquí son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición de Usaid o de la National Academy of Sciences.

El documento fue preparado con base en el trabajo del siguiente equipo: Laura Bernal Bermúdez, investigadora principal del proyecto y profesora asistente de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá; Tricia D. Olsen, decana asociada, profesora asociada y Marcus Faculty Fellow, Daniels College of Business de la Universidad de Denver; Kelly Jones, profesora asociada de Economía Ecológica de la Colorado State University; y los asistentes de investigación, Natalia Correa Sánchez, Nicolás Cabra Ruiz, Cheryl Morris Rada y Juanita Umaña.



CONTENIDO



¿EN QUÉ CONSISTIÓ EL PROYECTO Y CUÁLES FUERON NUESTRAS PREGUNTAS?

Los PDET	19
LOS PROGRAMAS ESTATALES DE INTERÉS PARA EL PROYECTO Y SUS CARACTERÍSTICAS	19
LAS ZOMAC	20
OBRAS POR IMPUESTOS	21
LAS PREGUNTAS Y TEMAS DE INTERÉS DEL PROYECTO	22

¿QUÉ HICIMOS Y CÓMO LO HICIMOS?

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

¿QUÉ ENCONTRAMOS EN RELACIÓN CON LAS DIFERENTES APROXIMACIONES A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ ENTRE PDET (“DESDE ABAJO”) Y ZOMAC (“DESDE ARRIBA”)?	28
¿QUÉ ENCONTRAMOS AL COMPARAR ENTRE SÍ A MUNICIPIOS CON DISTINTOS TIPOS DE INTERVENCIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ, A TRAVÉS DEL DESARROLLO (CAMPOHERMOSO, TAURAMENA, ZAMBRANO Y EL BAGRE)?	29
¿QUÉ ENCONTRAMOS EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO MAYOR DESARROLLO RURAL?	31
¿QUÉ ENCONTRAMOS EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL?	38
¿QUÉ ENCONTRAMOS EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO AUSENCIA DE VIOLENCIA?	40
RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON EL COMPONENTE PARTICIPATIVO DE LOS PROGRAMAS	43

¿QUÉ RECOMENDAMOS AL ESTADO, LAS EMPRESAS Y LA SOCIEDAD CIVIL A PARTIR DE LAS OBSERVACIONES?

RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO DESARROLLO RURAL	44
RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO SEGURIDAD	45
RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	45

REFERENCIAS



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Fuentes de financiación de los PDET	19
Tabla 2. Identificación de los cuatro municipios que facilitaron llevar a cabo una comparación del impacto de los programas	27



ÍNDICE DE FIGURAS



Figura 1. Dónde están las PDET y las Zomac	18
Figura 2. Origen de los recursos para la financiación de los PDET	20
Figura 3. Temas de interés del proyecto: paz como seguridad, desarrollo rural y sostenibilidad ambiental	23
Figura 4. Distribución espacial de los grupos de tratamiento y control (622 municipios)	25
Figura 5. Índice de necesidades básicas insatisfechas, 2005	30
Figura 6. Índice de incidencia del conflicto, 2018	30
Figura 7. Promedio del índice de ruralidad, 2014-2019	31
Figura 8. Obras por impuestos: suma total de dinero invertido por sector	32
Figura 9. Mapa de obras por impuestos	33
Figura 10. Ubicación de los proyectos de obras por impuestos, los PDET y las Zomac	35
Figura 11. Vaca deambulando por la cabecera municipal de Zambrano: “Aquí le dan vacas a los que no tienen tierra”	37
Figura 12. Mapa de pérdida forestal	39
Figura 13. Promedio de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, 2014-2019	41

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia para la Renovación del Territorio
Dane	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Dian	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
IPM	Índice de pobreza multidimensional
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
Ocad-Paz	Órgano Colegiado de Administración y Decisión para los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final de Paz
PATR	Plan de acción para la transformación regional
PDET	Planes de desarrollo con enfoque territorial
PGN	Presupuesto General de la Nación
PSA	Pagos por servicios ambientales
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
Zomac	Zonas más afectadas por el conflicto

.....>

¿EN QUÉ CONSISTIÓ EL PROYECTO Y CUÁLES FUERON NUESTRAS PREGUNTAS?

.....>

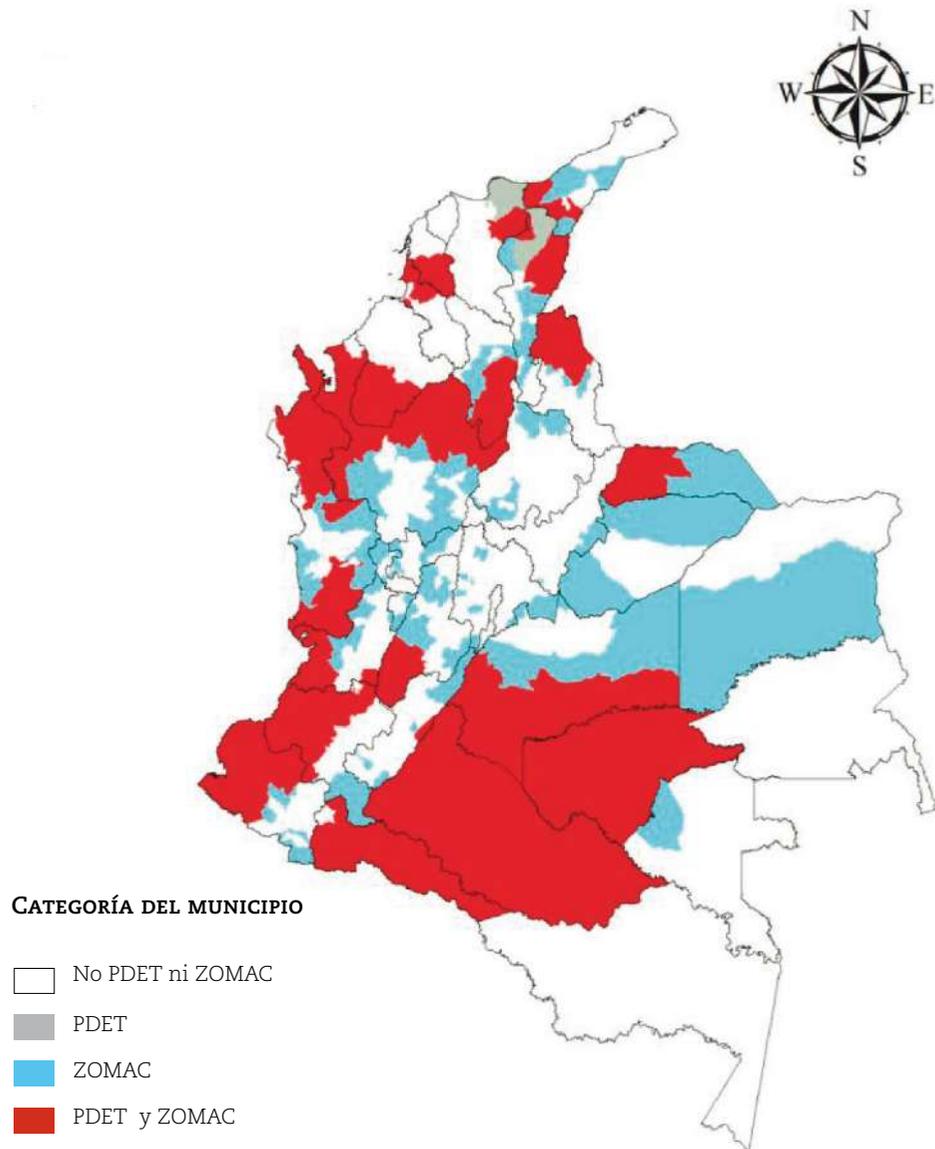
Tras la firma, en 2016, del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera [Acuerdo Final], el Gobierno colombiano creó dos programas, con el objetivo de generar desarrollo y, por ese medio, aportar a la consolidación de la paz en el país: las zonas más afectadas por el conflicto (Zomac) y los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET). La primera figura busca beneficiar un conjunto de 344 municipios, priorizados por su comportamiento en variables que incluyen los niveles de pobreza multidimensional, desempeño fiscal, grado de incidencia del conflicto armado y niveles de ruralidad (Decreto 1650 de 2017).

En la segunda figura, el Estado priorizó 170 de los municipios Zomac que, además de tener las características de las Zomac, tenían alta presencia de cultivos de uso ilícito¹ (Decreto 893 de 2017). Los municipios PDET, a su vez, fueron agrupados en dieciséis subregiones (**figura 1**). En ambos casos, se esperaba que las medidas aportaran a la reducción de las brechas entre estas zonas (principalmente rurales) y el resto del país (urbano).

.....

1 Ver el Conpes 3932 de 2018 en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>.

Figura 1. Dónde están las PDET y las Zomac



Fuente: elaboración propia

LOS PROGRAMAS ESTATALES DE INTERÉS PARA EL PROYECTO Y SUS CARACTERÍSTICAS

LOS PDET

Entre 2017 y 2018, en los municipios PDET, se adelantó un ejercicio participativo en tres niveles (veredal, municipal, subregional). Este ejercicio derivó en una serie de pactos, en los cuales las comunidades manifestaron qué esperaban de su territorio, en diversos temas, organizados en ocho pilares: (1) ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; (2) infraestructura y adecuación de tierras; (3) salud rural; (4) educación rural y primera

infancia; (5) vivienda, agua potable y saneamiento básico rural; (6) reactivación económica y producción agropecuaria; (7) sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; (8) reconciliación, convivencia y construcción de paz.

Para financiar los proyectos derivados de los ejercicios participativos PDET y promover el desarrollo en estos municipios, se dispuso de diversas fuentes de financiación, detalladas en la **tabla 1**².

² Ver el Conpes 3932 de 2018 en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>.

Tabla 1. Fuentes de financiación de los PDET

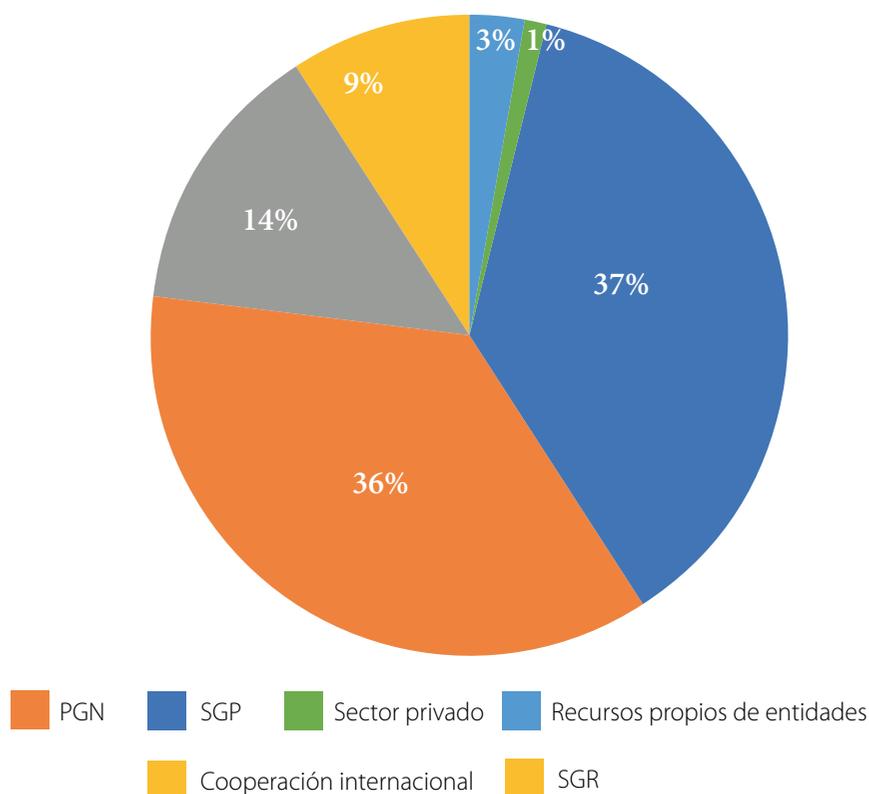
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN)	Son todos los recursos por concepto de ingresos de la nación y de los ingresos generados por los propios establecimientos públicos nacionales, en el desarrollo habitual de sus actividades.
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR) BAJO LA DECISIÓN DEL OCAD-PAZ	De conformidad con el Decreto-Ley 1534 de 2017, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión para los recursos del SGR destinados a la implementación del Acuerdo Final se denomina Ocad-Paz. Este órgano tiene la función de definir los proyectos de inversión que serán financiados con los recursos de los excedentes del ahorro pensional territorial del Sistema General de Regalías y la Asignación para la Paz.
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)	Los recursos provenientes del SGP son transferencias que, por mandato constitucional, el Gobierno nacional hace a las entidades territoriales para que estas, con total autonomía, inviertan, en principio, en temas de salud y educación.
RECURSOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	Son los recursos de inversión apropiados en cada vigencia que provienen de los impuestos territoriales, como el predial, el impuesto de Industria y Comercio (ICA) o la sobretasa al impuesto de los combustibles. Se pueden destinar a la implementación de los PDET en los municipios priorizados.
COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Los ingresos de cooperación internacional se dividen según el origen de los recursos, la naturaleza de la cooperación, el financiamiento y las vías para canalizar dichos recursos. Estos provienen, principalmente, de fuentes oficiales de Ayuda Oficial al Desarrollo, filantropía y del sector privado internacional.
PARTICIPACIÓN PRIVADA MEDIANTE OBRAS POR IMPUESTOS	Este programa ofrece la posibilidad a los privados de pagar solo el 50% del impuesto de renta a cambio de que estos presenten proyectos de inversión para desarrollar en las Zomac.

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (Rodríguez-Llach y Martínez, 2022)³.

³ Para más detalles al respecto, visitar el sitio web <http://bit.ly/3hBBLtC>.

Para 2020, la financiación de los PDET, según sus fuentes, ha provenido principalmente del SGP (37%), el PGN (36%) y del SGR (14%) y, secundariamente, de la cooperación internacional y el sector privado (figura 2).

Figura 2. Origen de los recursos para la financiación de los PDET



Fuente: Elaboración propia a partir de Mora-Cortés (2020)⁴.

4 Detalles en el siguiente sitio web: <http://bit.ly/3AFqHSP>

LAS ZOMAC

En los municipios Zomac, no se adelantó ejercicio participativo alguno. No obstante, sí se creó un régimen especial de tributación para las empresas creadas o formalizadas (empresas Zomac) en los

municipios. Esto, con la idea de que, al crear empresas, se dinamizaría la economía, lo que habría de contribuir a la superación de la inequidad socioeconómica que es, entre otras, una de las causas de la continuidad de la violencia en Colombia.

OBRAS POR IMPUESTOS

Además de los incentivos tributarios de las empresas Zomac, el Estado adoptó otra estrategia “Obras por impuestos”, para fomentar la participación de las empresas en la construcción de paz, por medio de la implementación de proyectos de desarrollo para el cierre de brechas de desigualdad socioeconómica entre las Zomac y el resto del país (art. 238 de la Ley 1819 de 2016). Esta figura habilita a las empresas que deban pagar el impuesto sobre la renta y complementarios a efectuar el pago de hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor de dicho tributo, mediante la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia social en los municipios Zomac. Existen dos modalidades de obras por impuestos (fiducia y convenio⁵). A continuación, se explican las características y el proceso de la figura de fiducia, que ha sido la más utilizada por las empresas.

La figura de obras por impuestos, mediante fiducia, puede utilizarse para la ejecución de proyectos en los sectores de infraestructura vial, educación y salud pública, agua potable, alcantarillado y energía. Consta de los siguientes pasos:

1. *Definir qué obras podrán ser ejecutadas mediante obras por impuestos.* Para que un proyecto pueda ejecutarse por una empresa como parte de obras por impuestos. Este debe ser registrado en un “Banco de proyectos”⁶. Este banco, que es administrado por la Agencia para la

Renovación del Territorio (ART)⁷, a su vez, consolida las iniciativas de desarrollo que las entidades territoriales del nivel local, departamental y nacional sugieren, así como aquellas que las empresas presentan. Para ingresar al “Banco de proyectos”, las obras propuestas deben cumplir distintos requisitos técnicos y ser aprobadas por el Departamento Nacional de Planeación y otras autoridades del sector al que correspondan (Ministerios).

2. *Presentación de interés en el proyecto y autorización por parte de la ART.* Una vez el proyecto ingresa al “Banco de proyectos”, la empresa podrá solicitar que la obra le sea asignada para ser ejecutada mediante el mecanismo de obras por impuestos. La ART deberá autorizar a la empresa para participar en la ejecución de la obra, tras verificar distintos requisitos.
3. *Creación de fiducia y ejecución del proyecto.* Después del visto bueno de la ART, la empresa podrá depositar el dinero correspondiente a la ejecución de la obra en una fiducia y, una vez hecho esto, iniciar los trámites para ejecutar la obra.
4. *Recepción de la obra y declaración de cumplimiento por parte de la empresa.* Una vez la empresa ejecute la obra y esta se reciba a satisfacción por las entidades territoriales, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) declara que la empresa ha cumplido su obligación tributaria.

5 La modalidad de fiducia fue reglamentada mediante los Decretos 1915 de 2017 y 2469 de 2018. Mientras que la figura de convenio fue creada mediante el artículo 800-1 del Estatuto Tributario y reglamentada mediante el Decreto 1147 de 2020.

6 El “Banco de proyectos” de obras por impuestos es público y puede consultarse en esta url: <http://bit.ly/3hufcH7>.

7 La Agencia para la Renovación del Territorio fue creada para coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto, priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, a fin de que se integren de manera sostenible al desarrollo del país.

LAS PREGUNTAS Y TEMAS DE INTERÉS DEL PROYECTO

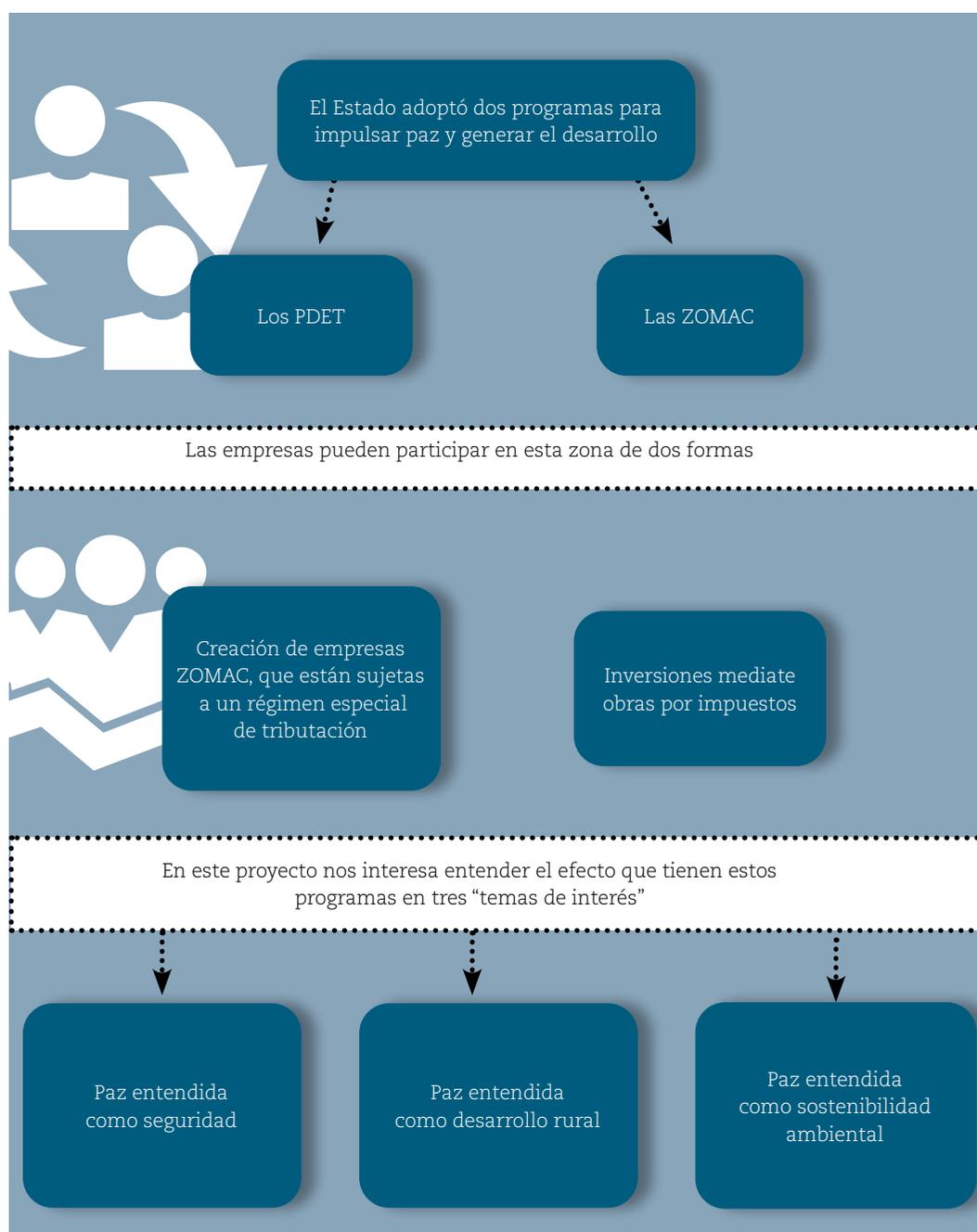
Como se observa, las zonas PDET y Zomac fueron diseñadas como dos apuestas diferentes para construir paz a través del desarrollo: en una, se buscó dar el control sobre el desarrollo a las comunidades (PDET) y, en la otra, se confió a las empresas la función de construir paz, al permitirles dinamizar las economías locales (Zomac). En consecuencia, los PDET podrían catalogarse como una estrategia de construcción de paz *desde abajo*, en la que las comunidades son quienes, según el diseño de la política pública, determinan y jalonan el desarrollo y, por esa vía, se construye la paz. En contraste, las Zomac podrían catalogarse como una estrategia de construcción de paz *desde arriba*, en la cual quienes impulsarían el desarrollo serían las empresas, por medio de la inversión directa en los territorios, con lo que generarían ciclos positivos con el potencial de aportar a la construcción de paz.

Con base en lo anterior, en este proyecto se indagó, principalmente, por dos asuntos. Primero, exploramos la *implementación* de estos programas

para determinar si, en efecto, los PDET y las Zomac son tan diferentes como se planteó en el diseño. Segundo, se evaluó si existe evidencia de que una u otra aproximación (“desde abajo” o “desde arriba”) *tiene mejores efectos en la construcción de paz*.

Ahora bien, el equipo del proyecto entiende que la paz es mucho más compleja que la ausencia de violencia —paz negativa, desde la perspectiva de Galtung (1996). Por consiguiente, se hizo un acercamiento a la paz desde tres perspectivas distintas y complementarias entre sí: la paz entendida como *seguridad* (ausencia de violencia); la paz entendida como *desarrollo rural* (oferta de bienes, servicios públicos y promoción de las economías rurales lícitas); y la paz entendida como *protección del medioambiente* (sostenibilidad ambiental, especialmente el comportamiento de la deforestación). Estos distintos conceptos sobre paz serán entendidos a lo largo de este documento como los “temas de interés” del proyecto (**figura 3**).

Figura 3. Temas de interés del proyecto: paz como seguridad, desarrollo rural y sostenibilidad ambiental



Fuente: elaboración propia.



¿QUÉ HICIMOS Y CÓMO LO HICIMOS?

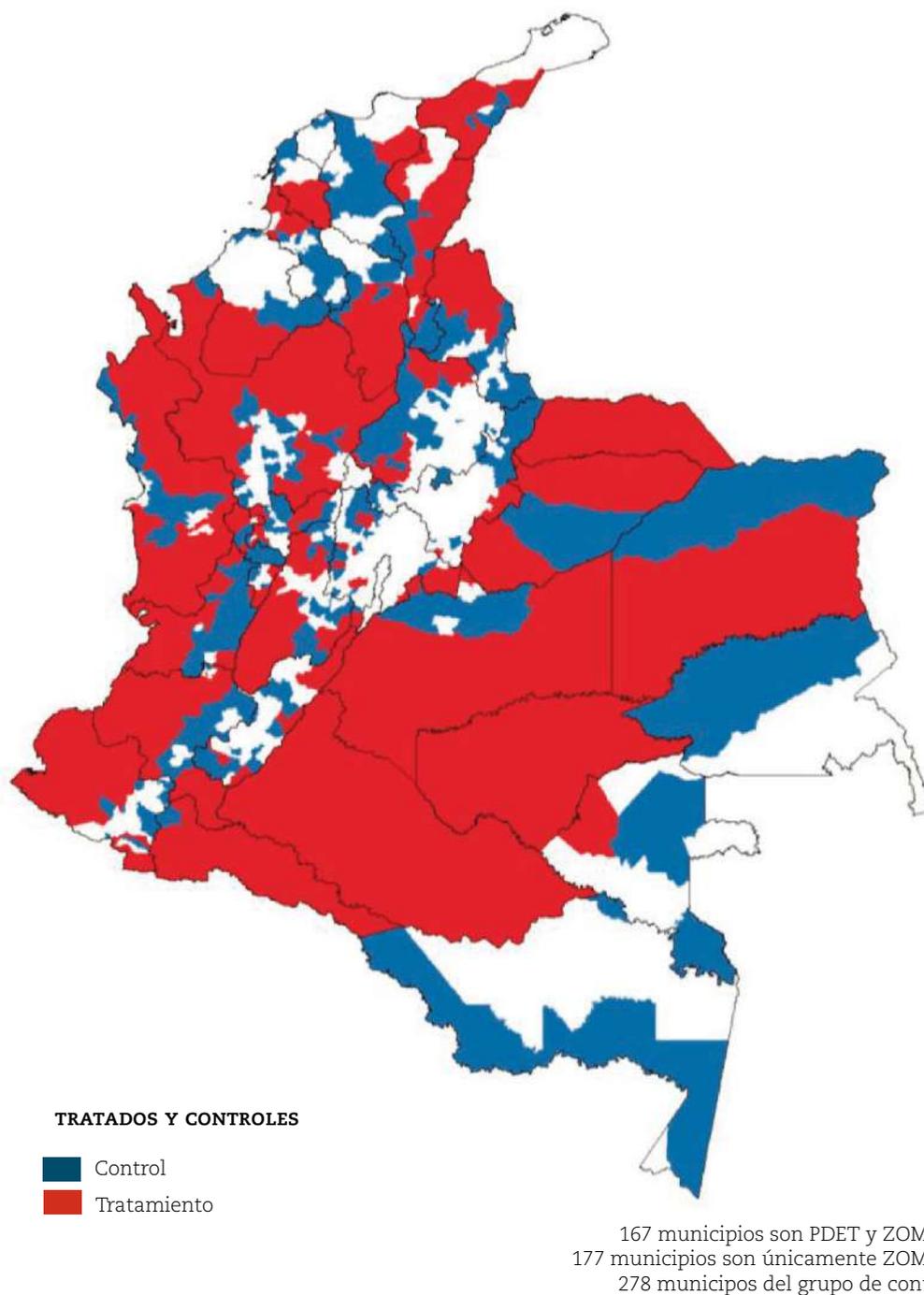


Para contestar a las preguntas del proyecto ya descritas, se adelantaron dos tipos de análisis: uno de carácter cuantitativo (mediante análisis de bases de datos) y otro de tipo cualitativo (entrevistas y revisión de normas y documentos).

De un lado, hicimos análisis cuantitativos con datos oficiales, con el fin de determinar si el desempeño de los municipios PDET y Zomac es distinto, al hacer comparaciones en relación con las variables de interés. Para ello, comparamos los municipios que pertenecen a los programas (grupo de tratamiento), con aquellos que son lo suficientemente parecidos a los primeros, en variables relacionadas a las condiciones socioeconómicas y niveles de incidencia del conflicto armado (grupo de control, es decir municipios sin intervenciones).

Las variables utilizadas en este componente incluyeron información sobre el desempeño de los municipios del grupo de tratamiento y control, en asuntos como niveles de necesidades básicas insatisfechas, procesos de participación, presencia de cultivos de uso ilícito, exposición al conflicto armado y otras variables socioeconómicas relacionadas. Asimismo, recogimos datos relacionados con cada variable de interés para los componentes de seguridad, desarrollo rural y sostenibilidad ambiental (**figura 4**).de développement rural et de durabilité environnementale (**figure 4**).

Figura 4. Distribución espacial de los grupos de tratamiento y control (622 municipios)



Fuente: elaboración propia.

De otro lado, se llevaron a cabo análisis cualitativos, con el fin de entender, según las percepciones de distintos actores sobre la implementación de los programas, los efectos que estos han tenido sobre sus vivencias de la paz territorial y sobre los temas de interés del proyecto (paz entendida como seguridad, desarrollo rural y sostenibilidad ambiental). En el componente cualitativo del proyecto, se realizaron 66 entrevistas, con actores de los niveles local y nacional. En el nivel local entrevistamos, entre otros, a líderes y lideresas sociales, miembros de “grupo motor”⁸, secretarios de alcaldías municipales, funcionarios de alcaldías municipales, coordinadores de “mesas de víctimas”⁹ y representantes del sector empresarial.

En el nivel nacional, se hicieron entrevistas a personas expertas en desarrollo rural, académicos, funcionarios y exfuncionarios de entidades como la

8 Los “grupos motor” de los municipios PDET están conformados por delegados y delegadas que fueron elegidos durante la fase de construcción participativa de los PDET. Estos grupos “tienen como responsabilidades informar sobre el estado de la implementación de los proyectos; ser corresponsables en la gestión, articulación y posicionamiento de la implementación; y realizar el seguimiento a la ejecución de los PDET para cumplir los compromisos” (FIP, 2021, p. 5).

9 Las “mesas de víctimas” son “espacios temáticos de participación efectiva de las víctimas, destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 del 2011 [...]. Están conformadas por las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, de los niveles municipales, departamentales y nacional. Allí, las víctimas pueden incidir en la elaboración de planes de acción territorial para la atención y reparación integral de las víctimas” (Unidad para las Víctimas, 2022).

ART y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), organizaciones de la sociedad civil y coordinadores de PDET, en distintas zonas del país. En las entrevistas a personas del nivel local, se indagó por los cambios derivados del Acuerdo Final y, en el caso de los municipios PDET y Zomac, por las percepciones sobre el funcionamiento de dichos mecanismos. En las entrevistas a nivel nacional, se preguntó por el origen de los programas PDET y Zomac, la estructura institucional del programa y los retos de su implementación a nivel de Gobierno.

Para este análisis, se identificaron cuatro municipios que nos permitieran hacer las comparaciones descritas: (1) un municipio PDET que, hasta ese momento, había recibido altos niveles de inversión privada; (2) un municipio PDET que, hasta entonces, había recibido baja inversión privada; (3) un municipio Zomac; y (4) un municipio que no había recibido intervenciones, pero que se asemeja a los municipios restantes en otras características, esto último, con el fin de que fueran comparables (tabla 2)¹⁰.

10 Para la selección de los municipios, las investigadoras también tomaron en cuenta las condiciones de seguridad para la ejecución del trabajo de campo. Esto, por cuanto, tras la firma del Acuerdo Final, las condiciones de violencia e inseguridad han persistido, particularmente, en zonas rurales (Pinzón, 2020). Según Indepaz (2021), desde la firma del Acuerdo hasta noviembre de 2021, habían sido asesinados 1270 líderes sociales y 299 firmantes del Acuerdo de Paz; así también, entre enero de 2020 y noviembre de 2021, fueron perpetradas 179 masacres.

Tabla 2. Identificación de los cuatro municipios que facilitaron llevar a cabo una comparación del impacto de los programas

TIPO DE MUNICIPIO	MUNICIPIO PDET CON ALTA INVERSIÓN	MUNICIPIO PDET CON BAJA INVERSIÓN	MUNICIPIO ZOMAC	MUNICIPIO SIN INTERVENIR
NOMBRE DEL MUNICIPIO	El Bagre (Antioquia)	Zambrano (Bolívar)	Tauramena (Casanare)	Campohermoso (Boyacá)
ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI), 2018¹¹	35,51	41,84	14,44	20,96
ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM), 2018¹²	53,7	62,4	27,2	52,3
ÍNDICE DE RURALIDAD, 2018¹³	36,71	11,55	38,16	75,42

Fuente: elaboración propia.

11 El índice de NBI permite aproximarse al acceso de la población a bienes y servicios básicos como educación, servicios públicos, alimentación, sanidad y vivienda, entre otros. Toma valores entre cero y cien (0-100) y cuanto mayor sea el valor del índice, menor es el acceso del municipio a estos bienes y servicios.

12 El IPM es un índice complementario al índice de NBI, pues tiene en cuenta las condiciones educativas del hogar, de la niñez y la juventud, el acceso a trabajo, salud y condiciones básicas de vivienda y servicios públicos. Su interpretación es similar a la de NBI: un mayor IPM significa mayores niveles de pobreza multidimensional.

13 El índice de ruralidad indica la proporción de población rural con respecto al total de la población.

.....>

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

.....>

¿QUÉ ENCONTRAMOS EN RELACIÓN CON LAS DIFERENTES APROXIMACIONES A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ ENTRE PDET (“DESDE ABAJO”) Y ZOMAC (“DESDE ARRIBA”)?

El enfoque “desde abajo” de los programas PDET se invirtió al iniciar la implementación de las iniciativas, por lo que, actualmente, ambos programas (Zomac y PDET) operan bajo una lógica “desde arriba”. En los municipios PDET, tanto con alta como con baja inversión privada, las personas evocaron los ejercicios participativos con emociones positivas, tales como esperanza, reconocimiento, solidaridad y comunión. En efecto, para algunos, la fase inicial de los PDET fortaleció los procesos comunitarios y promovió el nacimiento de nuevos liderazgos en los municipios.

Pese a lo anterior, el contraste de las percepciones durante la fase de implementación de los PDET es total. Este cambio súbito también se observa en el caso de algunos de los alcaldes de los municipios PDET, quienes pasaron de ser los embajadores y “preferidos” del Estado a ser los que tienen que viajar a Bogotá para pedir un documento o certificado que garantice que un proyecto sea considerado a nivel nacional.

Esta evidencia sugiere que, en la práctica, los dos programas del Estado (Zomac y PDET) privilegian las decisiones que se adoptan desde el Estado regional y nacional, sin que haya mayor espacio para la participación de las comunidades. En el mismo sentido, se encontró que no se crearon ni fortalecieron las veedurías ciudadanas para el control y el seguimiento de los recursos PDET. Además, los líderes no tienen la capacidad de saber dónde está la información ni cómo hacer las veedurías. A ello se suma que las actividades de veeduría de recursos son actividades que, tradicionalmente, han puesto en peligro a los liderazgos comunitarios.

La satisfacción con los programas PDET y Zomac varía de forma sustancial entre los habitantes de los municipios. En El Bagre (PDET-alta inversión), la satisfacción con las obras PDET y la percepción sobre el bienestar que estas han traído al municipio es heterogéneo y varía según la cercanía de la persona a las obras y a la cabecera municipal. Mientras que algunos actores celebran el programa y perciben directamente sus beneficios, otros consideran que los resultados se han concentrado en la zona urbana del municipio, con lo que se ha quebrantado la misión de los PDET: cerrar la brecha entre la ciudad y el campo.

En Zambrano (PDET-baja inversión), el nivel de satisfacción con el programa es bajo de forma generalizada. Las personas manifiestan desconocer cómo se asignan los escasos beneficios que, en todo caso, son insuficientes de cara al nivel de necesidades insatisfechas en el municipio y a las apuestas acordadas en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR)¹⁴.

14 Los PATR son “los instrumentos que hacen operacionales a los PDET, pues en estos se registran los

En el caso de Tauramena (Zomac), se advierte que las grandes inversiones han llegado de forma unilateral por parte de las empresas petroleras y mediante el mecanismo de obras por impuestos, mientras que la constitución de empresas Zomac no ha tenido éxito. Esta figura (empresas Zomac) nunca fue socializada (Lozano y Saavedra, 2019) y quienes decidieron acogerse a esta para la creación de sus micro y pequeñas empresas no ven respaldo alguno por parte de las Cámaras de Comercio ni de la administración local.

distintos ejercicios participativos y se definen las iniciativas concretas que apuntarán al desarrollo integral de los territorios priorizados. Los PATR organizan las iniciativas propuestas en el ámbito subregional bajo los siguientes pilares: ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud rural; educación rural y primera infancia rural; vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; reactivación económica y producción agropecuaria; sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; y reconciliación, convivencia y construcción de paz” (Ramírez-Sarmiento, 2021).

¿QUÉ ENCONTRAMOS AL COMPARAR ENTRE SÍ A MUNICIPIOS CON DISTINTOS TIPOS DE INTERVENCIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ, A TRAVÉS DEL DESARROLLO (CAMPOHERMOSO, TAURAMENA, ZAMBRANO Y EL BAGRE)?

El ejercicio de priorización de municipios para recibir algún tipo de atención preferencial (por ejemplo, la calidad de municipio PDET o Zomac) puede ser percibido como arbitrario o injustificado por los municipios que no se ven beneficiados. En efecto, en todos los niveles (nacional, regional y local), se escucharon

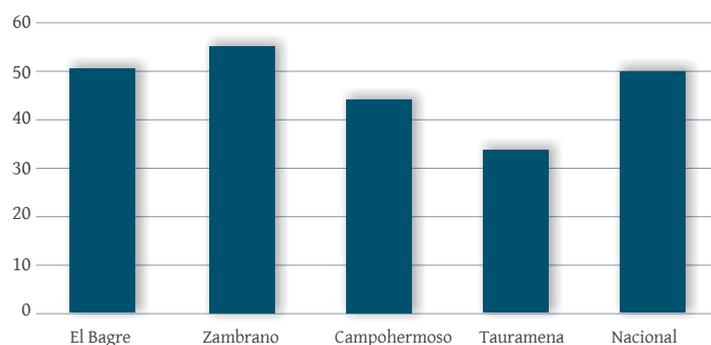
questionamientos sobre cómo se decidió la priorización de municipios PDET. Dado que los recursos son escasos, cualquier elección es percibida como caprichosa por distintos actores, pues, de una u otra manera, los municipios en el grupo de control (aquellos que no recibieron ningún tipo de

intervención) han tenido población víctima, olvido estatal y baja presencia institucional.

Por ejemplo, como se ve en las **figuras 5-7**, Campohermoso tuvo, en 2005, un índice de NBI mayor que Tauramena y muy cercano al de los otros municipios, pese a lo cual no tiene la calidad de municipio Zomac. Aun así, es evidente que, en comparación con los demás municipios del estudio

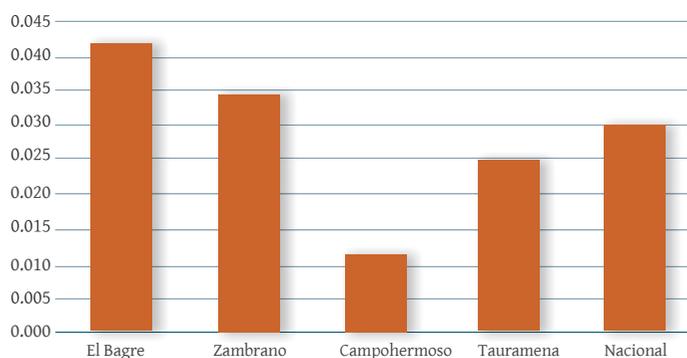
y con el promedio nacional, Campohermoso tuvo menor incidencia del conflicto armado, pero un mayor índice de ruralidad de todos los demás. Pese a lo anterior, los actores empresariales y estatales reiteraron la necesidad de utilizar criterios para priorizar la aplicación de las políticas públicas, sin desconocer que estas deben tener una vocación de universalidad y progresividad.

Figura 5. Índice de necesidades básicas insatisfechas, 2005



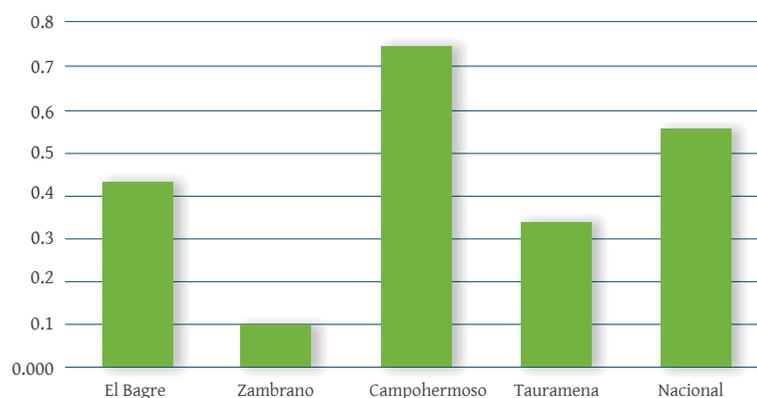
Fuente: elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (Dane, 2005).

Figura 6. Índice de incidencia del conflicto, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2018)¹⁵

15 El índice de incidencia del conflicto armado fue calculado con datos obtenidos en 2013, pero fue publicado en 2018.

Figura 7. Promedio del índice de ruralidad, 2014-2019

Fuente: elaboración propia a partir de Dane (2019).

¿ QUÉ ENCONTRAMOS EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO MAYOR DESARROLLO RURAL?

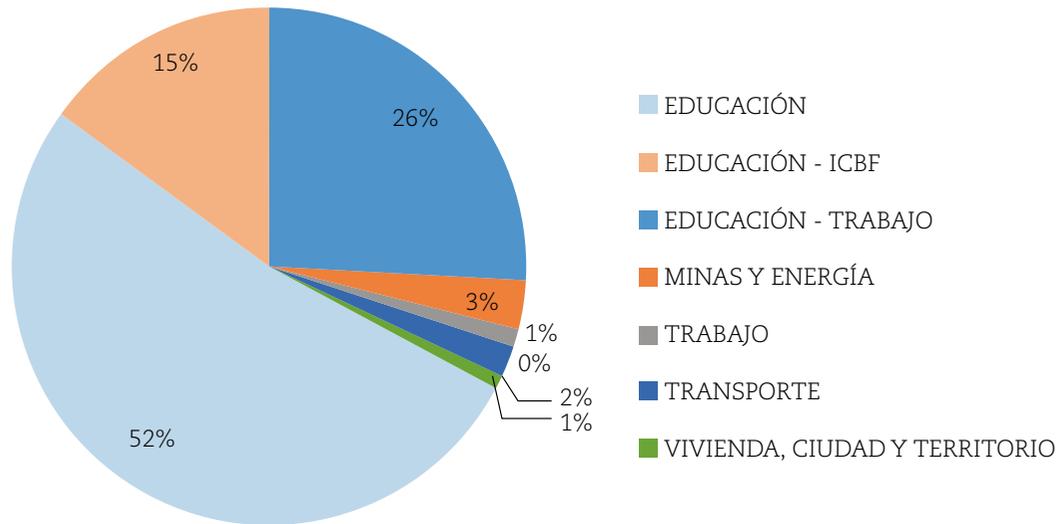
El mecanismo de obras por impuestos ha sido bien recibido por parte de todos los actores. Pese a que esta no era la fuente principal de financiación de los proyectos PDET, las administraciones locales han encontrado allí una oportunidad para atraer inversión a los municipios, mientras que posicionan su gestión ante los habitantes de sus municipios. Las empresas han encontrado una oportunidad para invertir en su zona de influencia y mejorar su relacionamiento con las comunidades. Las autoridades del nivel nacional han encontrado una vía para financiar las iniciativas de paz.

A su turno, las comunidades perciben que el mecanismo de obras por impuestos permite garantizar

que los recursos se queden en el territorio, que las obras se ejecuten y que se controle “un poquito” la corrupción. Hasta el momento, según la ART, hay 141 obras que cuentan con una empresa vinculada al mecanismo, lo que beneficia a 89 municipios PDET (52% de los municipios) y a 93 municipios Zomac (27% de los municipios). Las inversiones, que ascienden a 944 343 millones de pesos, se han concentrado principalmente en los sectores de transporte, vivienda y educación (**figura 8**)¹⁶.

¹⁶ Más información al respecto en <https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/publicacion/160/resultados-oxi>.

Figura 8. Obras por impuestos: suma total de dinero invertido por sector



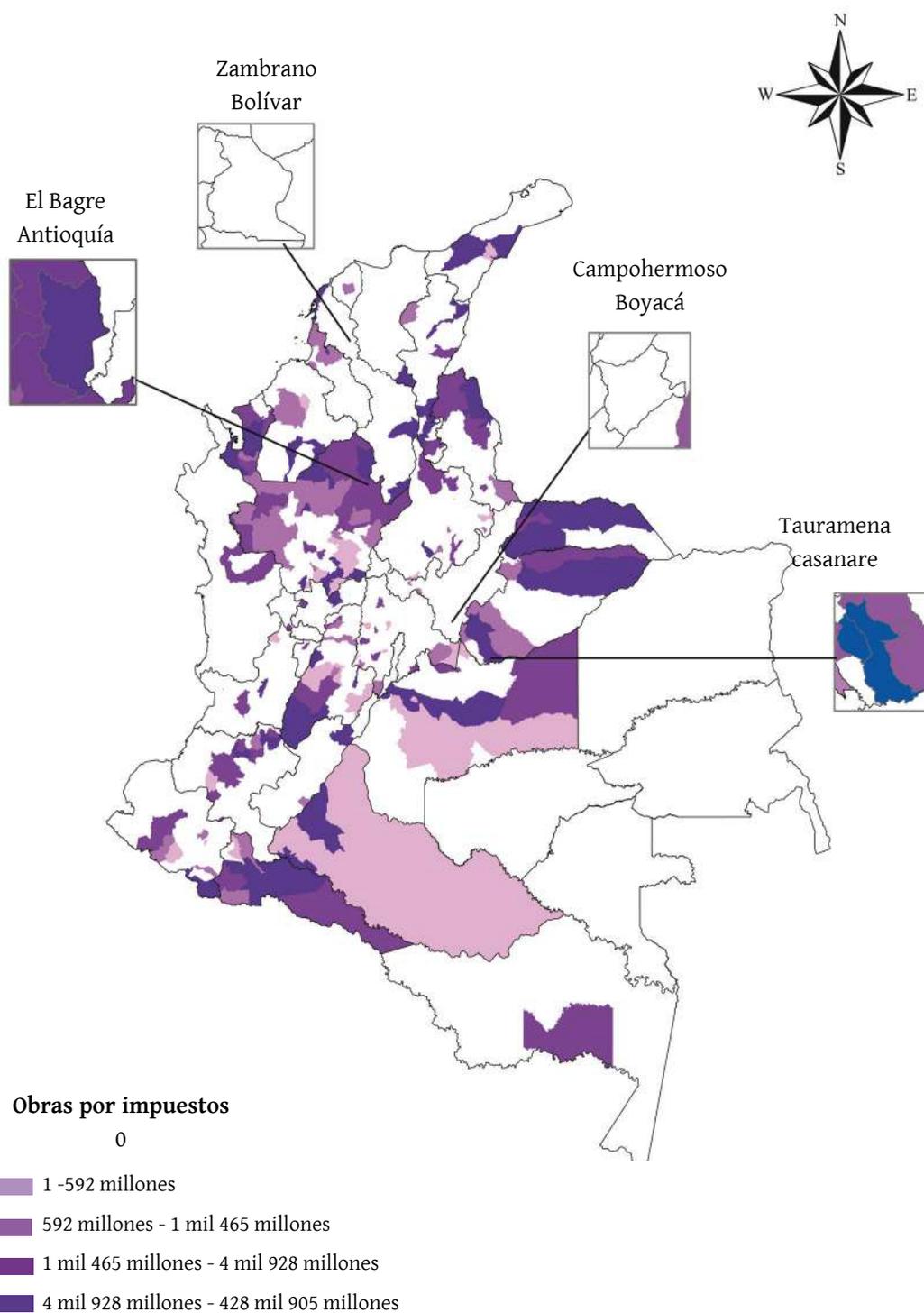
Fuente: elaboración propia a partir de ART (2022).

Pese a lo anterior, durante el trabajo de campo identificamos que el mecanismo genera preguntas alrededor de los siguientes temas:

1. Las obras por impuestos benefician a los municipios con presencia de grandes empresas (que pagan impuestos altos) o agentes políticos o de cooperación internacional que les den visibilidad. Por consiguiente, existen municipios Zomac que, pese a tener las características requeridas en términos de

necesidades básicas insatisfechas y otros criterios, no se beneficiarán de este mecanismo, dado que no hay empresas interesadas en ellos (**figura 9**). En consecuencia, es común que las obras se concentren en ciertos municipios de la subregión que tienen liderazgos que impulsan sus intereses (por ejemplo, María la Baja y Ovejas en la zona de Montes de María), lo que deja a un lado a otros municipios (por ejemplo, Zambrano en la zona de Montes de María).

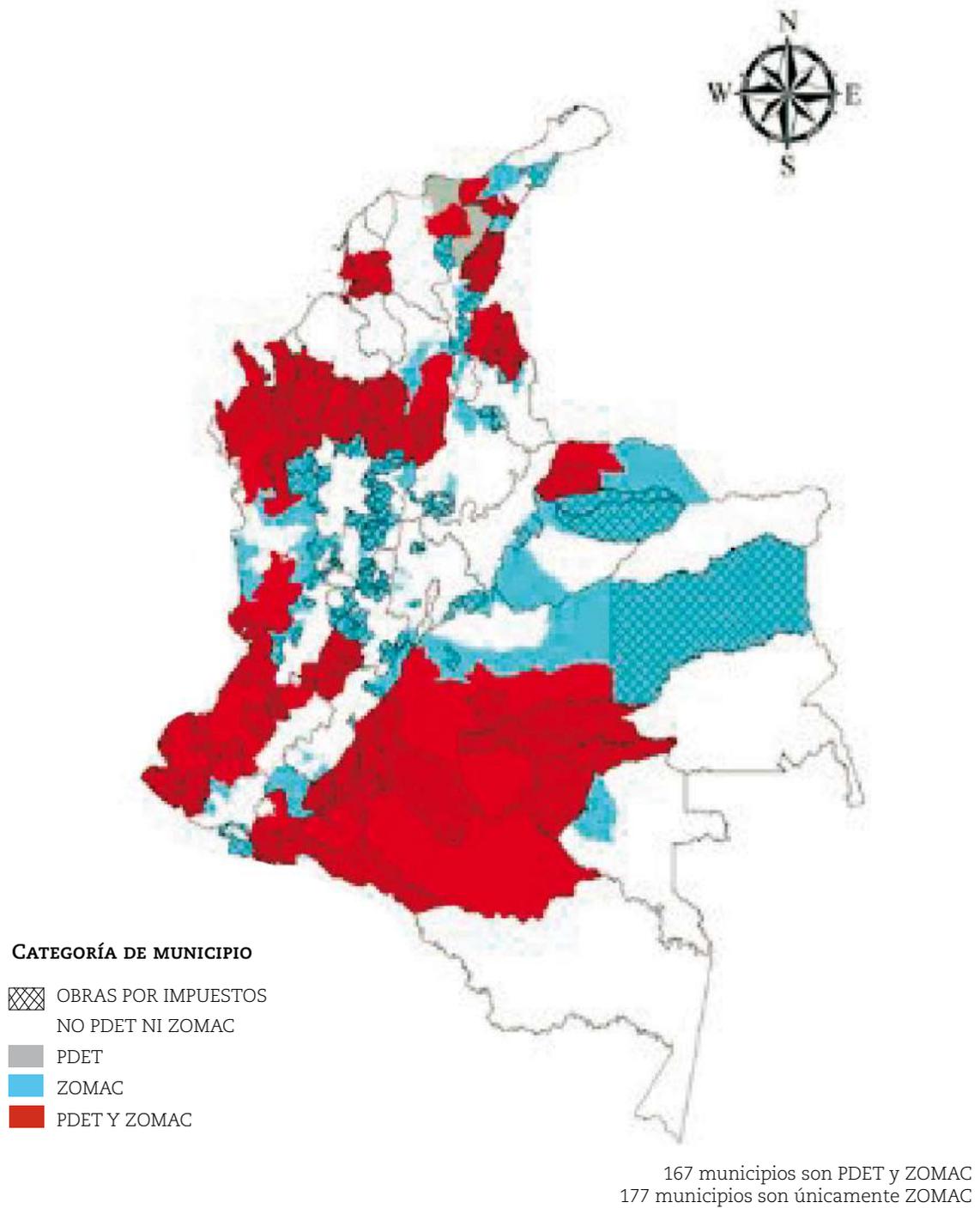
Figura 9. Mapa de obras por impuestos



Fuente: elaboración propia a partir de ART (2022).

2. Las obras por impuestos tienen que cumplir distintos requisitos técnicos para ser incorporadas al “Banco de proyectos” y ser susceptibles de financiación. Por lo anterior, debe haber actores que impulsen la correcta estructuración de los proyectos, para que estos sean considerados a nivel nacional. Esto, a su vez, exige alta capacidad técnica y disponibilidad de recursos. Además, las empresas prefieren invertir en proyectos que hayan sido diseñados directamente por ellas mismas, dado que, de otra manera, existe, en su opinión, el riesgo de que el proyecto tenga deficiencias de diseño que dificulten primero hacerlas viables e implementarlas luego.
 3. En los municipios PDET, los proyectos ejecutados como parte de obras por impuestos deberían estar claramente relacionados con iniciativas derivadas de los ejercicios participativos (PATR). Sin embargo, para las comunidades esa relación no es clara (Vergara y Duque, 2020; Fundación Ideas para la Paz – FIP, 2022). Esto está asociado a que, de forma amplia, los “grupos motor” y “grupos control”¹⁷ no se sienten involucrados en la implementación de los PDET, lo que se traslada a la ejecución de obras por impuestos (**figura 10**).
 4. Para las empresas, aunque el mecanismo es atractivo e interesante, persisten muchos desincentivos, por los trámites que implica y por las exigencias de la aplicación del régimen de derecho público (FIP, 2022).
 5. Las alcaldías consideran al mecanismo de por impuestos una “bendición”. Por lo anterior, en la práctica no existe mayor incentivo para que las alcaldías intervengan en el tipo de obra que se financiará, mediante obras por impuestos, dado que cualquier inversión cumplirá el objetivo de legitimar su gestión. En consecuencia, las negociaciones se concentran en el nivel regional y nacional, lo que deja poco espacio de maniobra para la participación de las comunidades y otros liderazgos locales.
-
- ¹⁷ Son grupos, distintos al grupo motor, que ejercen veeduría sobre el desarrollo de los proyectos PDET en sus municipios.

Figura 10. Ubicación de los proyectos de obras por impuestos, los PDET y las Zomac



Fuente: elaboración propia.

La presencia, fuerte o débil, del Estado se refleja en la presencia de “proyectos”. No es usual que las personas identifiquen instituciones o políticas claras del Estado, salvo los programas de adulto mayor y familias en acción en algunos casos, sino convocatorias a proyectos. Así, se identificó que los proyectos de pequeña envergadura (“proyectitos”) son los que están llegando, o al menos están siendo reconocidos, por las personas en los municipios. Por ejemplo: la entrega de quince pollos, dos cabezas de ganado y tres bultos de alimento para animales, etc. Estos son los proyectos que, con excepción de los beneficiarios más optimistas de las zonas urbanas de El Bagre (PDET-alta inversión), son identificados por las personas y que, según distintos participantes, han sido asignados por “política” en los municipios.

De otro lado, hemos identificado que existen “proyectotes”, por ejemplo, los derivados de obras por impuestos, en los cuales tanto las comunidades como los gobiernos locales no tienen mayor injerencia, pese a que pertenecen a los programas PDET. Las comunidades interactúan con estos proyectos como observadores indirectos, mientras que los gobiernos locales figuran como intermediarios entre las empresas y el Estado, de nivel departamental y nacional. Esto deriva en que la legitimidad del proceso PDET, una vez más, se debilita al ser controlado por agendas nacionales y departamentales que centralizan el proceso y lo alejan de la paz concebida como un proceso más territorial.

Esta situación puede tornarse aún más problemática, si se considera que, como manifestaron algunos entrevistados, no es claro cuáles son las obras PDET, cuáles son las del municipio y, en general, cuál es el origen de los recursos y a quién debe atribuirse la gestión adelantada. Al respecto, una queja reiterada en los municipios PDET fue que había gestiones previas a la llegada de los programas,

o completamente ajenas a la gestión de la ART que, sin embargo, eran presentadas como producto PDET para el cumplimiento de metas. Asimismo, las comunidades señalaron reiteradamente la importancia de que las obras tengan el “sello” PDET, para poder reconocer de dónde proviene la financiación. Se pasó de los chalecos y cachuchas PDET en la etapa participativa, a una dilución de la marca en la etapa de implementación.

Existe la percepción de que los recursos se usan de forma ineficiente. Según algunas comunidades, los recursos disponibles para la implementación de los proyectos PDET no se administran adecuadamente. Por ejemplo, se subcontratan los proyectos (intermediarios) y se destinan altas cantidades del presupuesto a rubros de capacitación, hospedaje y logística. Ello reduce el monto disponible para financiar los elementos esenciales de los proyectos. En consecuencia, el impacto de la inversión en las necesidades más fundamentales de las comunidades es bajo.

El nivel de fortaleza de las organizaciones sociales es fundamental para el éxito en el desarrollo de las iniciativas de paz. Sin embargo, se logró identificar que los mecanismos de financiación que buscan fomentar el “desarrollo desde abajo”, a través de esquemas asociativos-colaborativos para acceder a los recursos de la paz, pueden generar dinámicas que no fortalecen la acción comunitaria sino que, por el contrario, la debilitan.

Se determinó que las organizaciones sociales (en particular las que deben constituirse y registrarse como personas jurídicas) pueden ser utilizadas por actores políticos y armados como vehículos para capturar los recursos de la paz y concentrar los beneficios, por ejemplo, en grupos con mayor afinidad política con los gobiernos locales.

Por otro lado, se impulsa la creación de asociaciones comunitarias y organizaciones que

participen en la ejecución de los recursos PDET, pero esto, en lugar de empoderar y fortalecer a las comunidades, genera tensiones y fraccionamiento alrededor de la competencia por los recursos.

En todos los municipios, incluso los que no son PDET o Zomac, las comunidades perciben que los beneficios se asignan a conveniencia, según el manejo del poder y la política en cada municipio. Las comunidades describen los procesos como arbitrarios y poco transparentes. Esto se observa tanto en las políticas sociales asociadas a la reparación de las víctimas (por ejemplo, en Campohermoso), como en la entrega de subsidios para actividades agropecuarias (por ejemplo, en Zambrano), o bien la entrega de proyectos asociados a iniciativas PDET. Un ejemplo concreto de esto último es la entrega de vacas a personas que no tienen tierra en el municipio de Zambrano (**figura 11**).

En esa medida, encontramos que la asignación de recursos de la paz no pudo sobrepasar las lógicas políticas de asignación de recursos en los municipios, por lo cual se genera la idea de que hay “ciudadanos de primera y segunda categoría”, dependiendo de la afinidad política. Otro ejemplo de esta forma de asignación de recursos en una dimensión regional es el reciente escándalo de los recursos robados mediante el mecanismo de Ocad-Paz. Según las denuncias, se habrían apropiado cerca de quinientos mil millones de pesos de dineros provenientes de esa fuente, mediante esquemas de corrupción. En este caso, pese a que el Ocad-Paz está compuesto por órganos técnicos como el DNP, la centralización de los procesos en Bogotá no impidió que se generaran dinámicas de corrupción¹⁸.

18 Para más información al respecto, visitar los sitios web <https://bit.ly/3X8elfi> y <http://bit.ly/3DUpj60>.

Figura 11. Vaca deambulando por la cabecera municipal de Zambrano: “Aquí le dan vacas a los que no tienen tierra”



Fuente: foto de Laura Bernal Bermúdez.

¿QUÉ ENCONTRAMOS EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL?

Después de 2017, tanto para las zonas Zomac y PDET, ha habido un aumento en la deforestación. Este hallazgo no implica, de manera alguna, que la evidencia sugiera que los programas de paz hayan generado deforestación (figura 12)¹⁹. De acuerdo con la literatura académica sobre el tema, existen diversos mecanismos por los cuales es posible entender este resultado:

1. La dinámica propia del conflicto armado interno pudo haber protegido de manera directa o indirecta los ecosistemas de los actores que incitan a la deforestación (por ejemplo, ganaderos, latifundistas y agricultores), lo que generó cierta protección forestal (Salazar *et al.*, 2021; Reardon, 2018).
2. Las Farc-EP, posiblemente, dejaron un vacío de poder que no fue reemplazado por una institución estatal que ejerciera control y

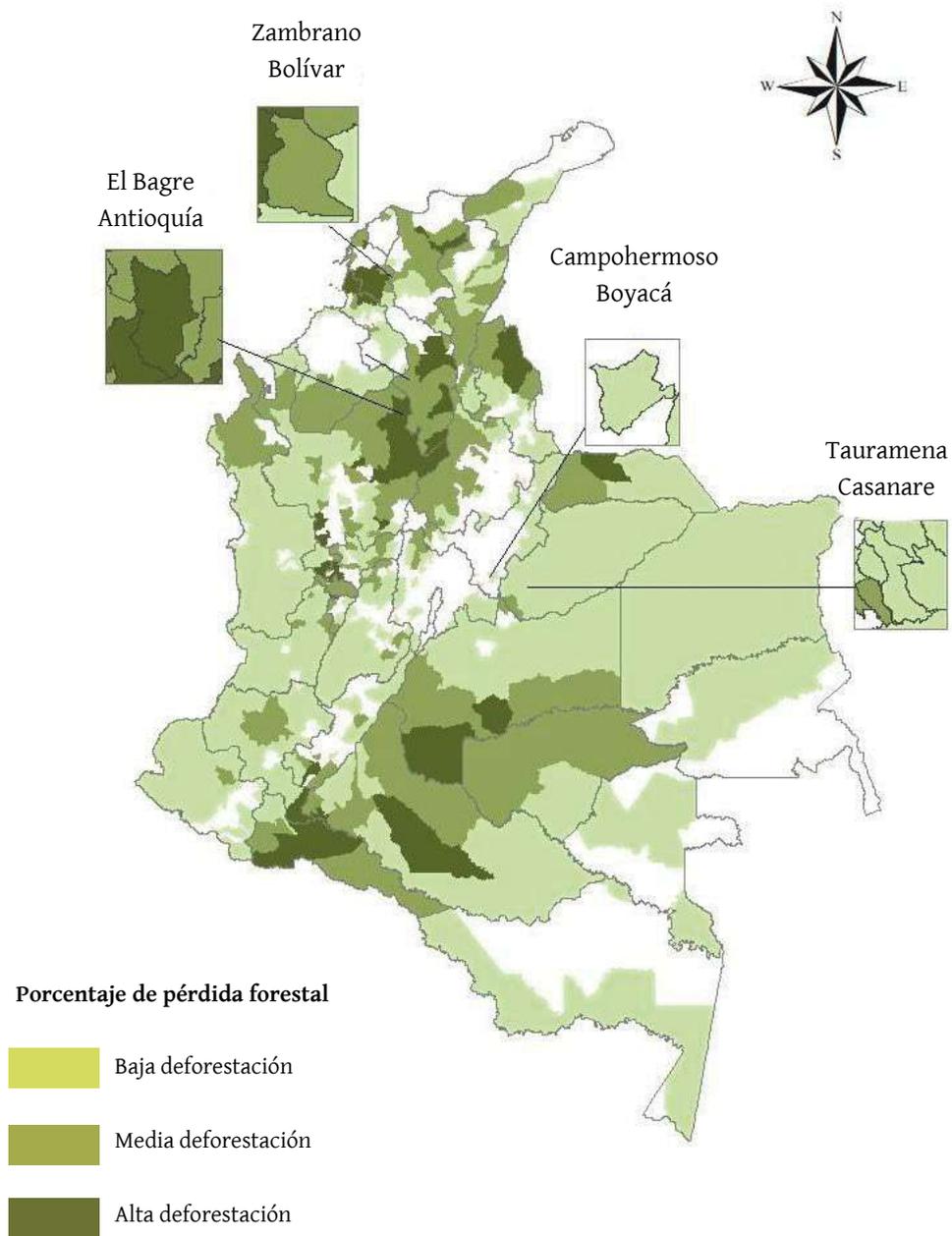
.....
19 La aproximación a la deforestación de este documento se da a través de la variable de cambios en el porcentaje de cobertura forestal de los municipios, elaborada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), entre 2010 y 2019 (Ideam, 2021)

monitoreo sobre los bosques y selvas del país, con lo cual se dio un aumento en la pérdida de cobertura forestal (Murillo *et al.*, 2021).

3. También debe tenerse en cuenta que los programas PDET y Zomac no consideraron como uno de los pilares el tema ambiental, el cual, como se explicó, fue abordado de manera transversal.

De esa forma, es posible que la ausencia de objetivos específicos dirigidos a mitigar los principales determinantes de la deforestación, tales como actividades lícitas e ilícitas de explotación de madera, producción agropecuaria, minera y ganadería, haya incidido en el comportamiento de deforestación observado. Ahora bien, según los ejercicios adelantados durante el proyecto, los participantes señalaron que la deforestación es un fenómeno complejo en el que confluyen muchas causas propias de cada territorio, y que también debería considerarse, por ejemplo, el retorno de algunas personas a predios que previamente les habían sido despojados.

Figura 12. Mapa de pérdida forestal



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam, 2021).

Los esfuerzos de conservación natural están en cabeza de las administraciones locales y no tienen asociación alguna con los programas de desarrollo en el marco del posconflicto en zonas PDET o Zomac. Entidades como las corporaciones ambientales son las que tienen un mayor reconocimiento entre la comunidad (por ejemplo, Corpochivor en Campohermoso), mientras que en los municipios PDET y Zomac es la comunidad la que moviliza la agenda ambiental mediante el control comunitario (por ejemplo, control de bosques y humedales en El Bagre y Zambrano) y la participación ciudadana (por ejemplo, seguimiento a la Consulta Popular Minera en Tauramena).

A ello se suma que los programas PDET no tenían un pilar específico dedicado al tema medioambiental, el cual fue considerado “transversal”. Por lo anterior, las discusiones sobre este tema se insertaron en otros pilares (principalmente, en el de ordenamiento social de la propiedad rural y reactivación económica), de suerte que no es sencillo rastrear su ejecución, pues depende de otras iniciativas.

Ahora bien, la relación de las comunidades con el tema ambiental es mucho más compleja. En efecto, pese a que hay una preocupación latente por la protección del medioambiente, otros participantes perciben que esta protección es un obstáculo para la implementación de las acciones

contempladas en los PDET, o de los proyectos asociados a lo medioambiental. Lo anterior se explica en que consideran que, en ocasiones, proteger el medioambiente implica cumplir otros requisitos que retrasan o impiden la continuidad de algunos proyectos (por ejemplo, en el caso de ocupaciones de Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959). Incluso, hay quienes piensan que las iniciativas de protección se convierten en un “mecanismo de chantaje” de distintos actores o una carga para las comunidades²⁰.

.....
20 Sobre este punto, uno de los participantes en el evento de socialización de resultados preliminares del proyecto manifestó que: “...Se vuelve un mecanismo más de chantaje de parte de muchos actores, desde el Estado nacional y las agencias ambientales hasta las mismas comunidades, cuando dicen, en el caso de las vías PDET, se pidió la vía Y el puente X, y cuando hay quién lo haga, la misma comunidad es la que para porque no hubo audiencia pública. La misma comunidad es la que la para porque no se [hicieron] consultas previas. Se para el desarrollo en infraestructura...” Algunos otros participantes estuvieron de acuerdo con esta opinión, en otros términos como que “...se vuelve transaccional (...) todo es un elemento de presión al final”

¿QUÉ ENCONTRAMOS EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO AUSENCIA DE VIOLENCIA?

Algunos municipios venían disfrutando de un ambiente de paz, incluso antes de la firma del Acuerdo Final, en parte, por la desmovilización paramilitar y, en parte, por la retirada de grupos guerrilleros. Además, durante un

tiempo, que según las entrevistas coincide con la suscripción del Acuerdo de Paz, se reportaron mejores niveles de seguridad en zonas con presencia principalmente guerrillera (por ejemplo, Zambrano

y El Bagre). Pese a lo anterior, actualmente se reportan nuevamente altos índices de amenazas y homicidios, al tiempo que se percibe que podría haber un estallido de violencia en cualquier momento, lo que se evidencia en la existencia de alertas tempranas por reclutamiento forzado (por ejemplo, Zambrano).

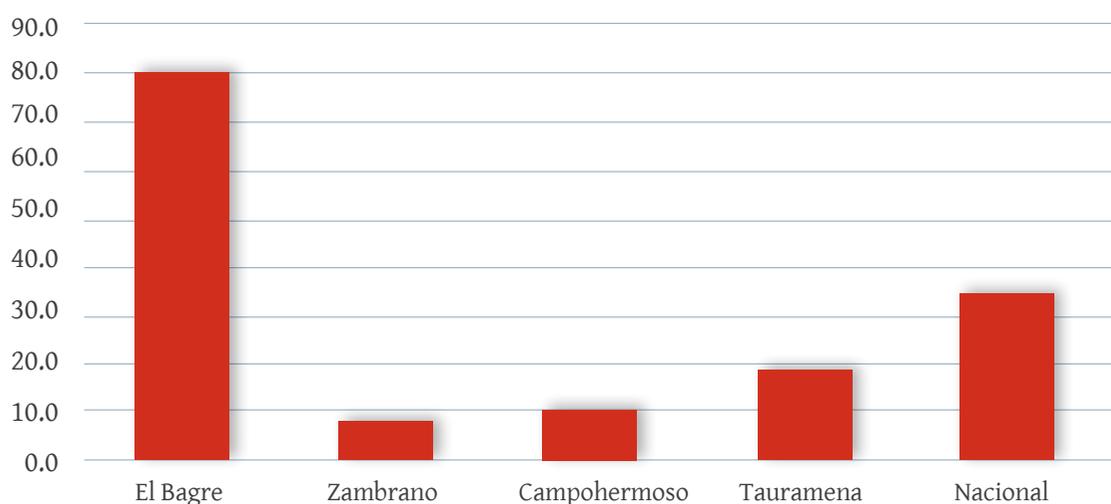
A pesar de las intervenciones en desarrollo para la disminución de los niveles de violencia, las zonas PDET han visto un incremento en la violencia, medida a través de la tasa de homicidios en los municipios. Reconociendo que existen múltiples formas de violencia, y que su medición es multi-dimensional, se ha identificado que, tras iniciar la implementación de los Acuerdos de Paz, hubo un incremento diferencial de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en los municipios PDET y Zomac (figura 13).

Este hallazgo no implica, de manera alguna, que la evidencia sugiera que los programas de paz hayan generado esta violencia. Sin embargo, es un

fenómeno que se presenta de forma diferencial y representativa en estos municipios y no en los municipios de control (aquellos que no recibieron intervenciones PDET o Zomac). Esto puede deberse a que, en algunos municipios, las Farc-EP no eran el único actor ilegal, por lo cual los restantes grupos ilegales ahora se disputan el territorio.

Algunos participantes del proyecto sugieren que este hallazgo también podría explicarse en que la presencia del programa PDET y de la institucionalidad asociada pudo propiciar el fortalecimiento de los reclamos comunitarios y la mayor visibilidad de los liderazgos sociales, lo que conlleva una mayor exposición y riesgo a la integridad personal. Esto se relaciona, además, la existencia de una percepción, según la cual, la implementación de los programas PDET y Zomac no tiene conexión con la reducción de la violencia generalizada, esto significa que, según su diseño, no tenían la ambición de mejorar las condiciones de seguridad de los municipios.

Figura 13. Promedio de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, 2014-2019



Fuente: elaboración propia.

En las Zomac, ha tenido lugar una disminución de la tasa de homicidios, después de 2017. Esto puede deberse a que, por un lado, varios municipios que se denominaron Zomac no se veían afectados por otros actores ilegales y, por otro, la seguridad aumentó en estas zonas, por ejemplo, por la llegada del ejército para restaurar la seguridad y, de ese modo, proveer oportunidades de inversión al sector privado.

Este hallazgo coincide con la evidencia cualitativa recolectada, según la cual los actores manifiestan que se vive en calma, pero que el ejército está

presente en función de la infraestructura petrolera (por ejemplo, Tauramena), por lo que la presencia militar y policial del Estado es diferenciada (está presente según las necesidades o intereses que se deban proteger). También coincide con la evidencia recogida por el Observatorio de Inversión Privada (2022), según la cual, desde 2020, el monto y la cantidad de inversiones en municipios Zomac (no PDET) han aumentado, mientras que la inversión en municipios exclusivamente PDET disminuye.

.....>

¿QUÉ RECOMENDAMOS AL ESTADO, LAS EMPRESAS Y LA SOCIEDAD CIVIL A PARTIR DE LAS OBSERVACIONES?

.....>

Las recomendaciones están agrupadas en dos componentes: componente participativo de los programas y dimensiones de la paz (seguridad, desarrollo rural, sostenibilidad ambiental).

RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON EL COMPONENTE PARTICIPATIVO DE LOS PROGRAMAS

- Generar espacios de comunicación horizontales y adecuados al contexto de los municipios, capaces de garantizar una mayor difusión y acceso a la información, de forma que las comunidades no dependan únicamente de los grupos motor.
- Incluir, en los lineamientos operativos de los PDET, componentes de corresponsabilidad que evidencien que las comunidades tienen una función en la implementación de la política, que va más allá de la exigencia o presión de implementar las iniciativas pactadas en los PATR.

- Redefinir el carácter comunitario y participativo de los PDET durante la implementación de los programas, por ejemplo, por medio de presupuestos participativos. Esto, con el fin de retomar experiencias exitosas, sin repetir el ejercicio de participación que caracterizó la fase inicial de los PDET.
- Promover la distribución equitativa de los recursos entre los municipios más afectados por el conflicto armado. Esto supone crear un sistema que permita la redistribución de recursos entre municipios, para que no exista concentración de la inversión pública y privada en municipios particulares. Por ejemplo, revisar la experiencia del modelo Forrec (González, 2003).
- Garantizar el acceso público y una amplia difusión de la información sobre las convocatorias y recursos disponibles para la financiación de proyectos PDET, especialmente de proyectos productivos, a fin de garantizar la transparencia de este proceso.
- Diseñar programas y procesos de construcción de capacidades para los liderazgos comunitarios, de tal forma que puedan participar de forma efectiva en la formulación e implementación de proyectos.

RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO DESARROLLO RURAL

- Movilizar espacios comunitarios y estatales que permitan sostener diálogos multinivel y multiactor sobre la implementación de los PDET. Esto supone, de un lado, aprovechar y mejorar las instancias existentes (como las veedurías ciudadanas o las mesas de impulso) y, de otro, evitar la creación de nuevos espacios que carecen de legitimidad y reconocimiento.
- Establecer criterios de eficiencia presupuestal para la ejecución de recursos durante la fase de implementación de los PDET, de manera que se establezcan montos máximos para gastos secundarios (como capacitaciones y otros gastos logísticos), así como límites en el número de subcontrataciones e intermediarios.
- Fomentar iniciativas de veeduría comunitaria para los proyectos de desarrollo rural, con lo cual se fortalece el sistema de gobernanza local y se garantiza la seguridad humana de los participantes de este proceso.
- Crear programas de apadrinamiento de regiones con poca inversión público-privada, con el fin de generar sinergia entre actores (Gobierno nacional, departamental, local, academia, empresas y sociedad civil), para compensar las deficiencias estructurales de algunos municipios del país. Esto supone adoptar una concepción amplia de recursos, que no se limite al dinero, sino que incorpore otros aspectos como la inversión en capital humano (por ejemplo, prestar asesorías o asignar profesionales para estructuración de proyectos).

- Adoptar criterios de equidad para asignar puntajes a proyectos en obras por impuestos. Por ejemplo, asignar un puntaje especial a proyectos que se lleven a cabo en municipios sin presencia de empresas, con mayores índices de ruralidad, menor inversión, etc.
- Incentivar la participación del sector privado en obras por impuestos, mediante la creación de “paquetes de obras” y consorcios que promuevan la colaboración conjunta entre empresas para la formulación e implementación de proyectos de alto impacto²¹.
- Evaluar la pertinencia de reformar el programa Zomac en su componente de creación de empresas para el posconflicto (Lasso *et al.*, 2020; Sandoval *et al.*, 2020; CGN *et al.*, 2019).

.....
21 Obras por impuestos nació en Perú, a partir de donde se ha explorado esta opción (D+I Llorente y Cuenca; 2014; Salinas-Rivas, 2016).

RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO SEGURIDAD

- Reconocer que el mejoramiento de las condiciones de seguridad personal y colectiva hace parte integral de los objetivos de la política PDET, mediante el fortalecimiento del pilar 8 sobre reconciliación, convivencia y construcción de paz.
- Adoptar políticas y estrategias de seguridad individual y colectiva diferenciales para los municipios PDET y Zomac, que reconozcan el aumento específico de la violencia con respecto al resto de los territorios.

RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA PAZ, ENTENDIDA COMO SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

- Crear los incentivos económicos necesarios para fortalecer los programas de pagos por servicios ambientales (PSA) y semejantes, particularmente, para la modalidad de convenio de obras por impuestos, de manera que las comunidades encuentren alternativas sostenibles de vida en el marco de los programas PDET.
- Adoptar medidas para que la implementación de la política PDET genere mecanismos de corresponsabilidad entre el Estado, las empresas, las comunidades campesinas y la sociedad civil en general, en relación con la protección del medioambiente.
- Evaluar la pertinencia de la Ley 2 de 1959 en los términos aplicados actualmente, con el fin de reconocer las colonizaciones históricas existentes y garantizar el acceso a bienes y servicios básicos a las personas ubicadas en estas zonas.



REFERENCIAS



- Agencia de Renovación del Territorio —ART. (2022). *Portal externo. Obras por impuestos*. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/slider-invertir-en-pdet/obras-por-impuestos/>
- CGN, JA&A y CIPE (2019). *Colombian National Business Council. Recommendations for promoting the sustainability of private investment and business in the zones most affected by the armed conflict*, Zomac. <https://bit.ly/3Og1moh>
- Congreso de Colombia (1959, 17 de enero). *Sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables [Ley 2 de 1959]*. Diario Oficial No. 29 861.
- Congreso de Colombia (2011, 10 de junio). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones [Ley 1448 de 2011]*. Diario Oficial No. 48 096.
- Congreso de Colombia (2016, 29 de diciembre). *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones [Ley 1819 de 2016]*. Diario Oficial No. 50 101.
- D+I Llorente y Cuenca (2014). *Obras por impuestos made in Perú. El poder de los tributos sobre la inversión pública y la reputación (informe especial)*. <https://bit.ly/3uOsA7p>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). *República de Colombia (2018, 29 de junio). Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial [Documento Conpes 3932 de 2018]*. <https://olaboracionn.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3932.pdf>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística —Dane. (2005). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2005*. Autor.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística —Dane. (2019). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV 2019*. Autor.
- Departamento Nacional de Planeación —DNP (2018). *Índice de Incidencia del Conflicto Armado*. Autor.
- Fundación Ideas para la Paz –FIP (2021). *La seguridad de los grupos motor, los riesgos para impulsar la paz territorial*. <https://bit.ly/3tqebm4>
- Fundación Ideas para la Paz –FIP (2022). *Obras por impuestos ¿estratégicas para la paz?* <https://bit.ly/3Uyx8z4>
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*. Sage Publications.
- González, J. I. (2003). *El Forec como “modelo” de intervención del Estado* (Armenia, Enfoques de la Reconstrucción, no. 6). Universidad Nacional de Colombia. <https://bit.ly/3UD1QH6>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales —Ideam. (2021). *Informes de monitoreo de bosques y recurso forestal 2017-2021*. Autor.
- Indepaz (2021, 24 de noviembre). *Balance en cifras de la violencia en los territorios. Registros del Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz*. <https://indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>
- Lasso, E. R., Rojas, S. P. y Pinzón, D. F. (2020). Aproximación al estado del arte de las Zomac en Colombia. *Punto de Vista*, 11(17), 49-62. <https://doi.org/10.15765/pdv.v12i17.1669>
- Lozano, J. y Saavedra, Y. A. (2020). Conocimiento de los empresarios de Villanueva (Casanare, Colombia) sobre la Ley Zomac. *Ágora U.S.B.* 20(2), 20-37. <https://doi.org/10.21500/16578031.4439>
- Mora-Cortés, A. F (2020, 21 de marzo). *El financiamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Simulación, impactos e inconsistencias* (Documento de trabajo, no. 18). *Centro de Pensamiento y Diálogo Político*. <https://colombiapace.org/el-financiamiento-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-simulacion-impactos-e-inconsistencias/>
- Murillo, P. J., Gjerdseth, E., Correa, C., Wrathall, D., van den Hoek, J., Dávalos, L. M. y Kennedy, R. (2021). No peace for the forest: Rapid, widespread land changes in the Andes-Amazon region following the Colombian civil war. *Global Environmental Change*, 69, 102283. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102283>

- Observatorio de Inversión Privada (2022). *Quinta presentación de resultados del Observatorio de Inversión Privada*. <https://observatorioinversionprivada.org/publicaciones>
- Pinzón, V. G. (2020). *Colombia: Between the dividends of peace and the shadow of violence*. German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Presidencia de la República de Colombia (2017, 28 de mayo). *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET [Decreto 893]*. *Diario Oficial No. 50 247*.
- Ramírez-Sarmiento, D. M. (2021). *Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)*. *Estudios Políticos*, 61, 73-96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Reardon, S. (2018). Farc and the forest. Peace is destroying Colombia's jungle -- and opening it to science. *Nature*, 558(7709), 169-170. <https://doi.org/10.1038/d41586-018-05397-2>
- Rodríguez-Llach A. y Martínez, H. (2022, 03 de marzo). *¿La paz al menor costo? Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral*. <https://www.dejusticia.org/publication/la-paz-al-menor-costo-analisis-presupuestal-de-la-implementacion-de-la-paz-territorial-y-el-sistema-integral/>
- Salazar, A., Salazar, J. F., Sánchez, S. J., Sánchez, A., Lasso, E., Villegas, J. C., Arias, P. A., Poveda, G., Rendón, Á. M., Uribe, M. R., Pérez, J. C. y Dukes, J. S. (2021). Undermining Colombia's peace and environment. *Science*, 373(6552), 289-290. <https://doi.org/10.1126/science.abj8367>
- Salinas-Rivas, S. (2016). *Obras por impuestos: mecanismo para facilitar el cierre de brechas de servicios en el Perú (Nota de política No. 2)*. Universidad del Pacífico, Escuela de Gestión Pública. <https://bit.ly/02TO7W>
- Sandoval, L. C., Torra, J. A., y Chía, M. A. M. (2020). Políticas para el desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto (Zomac). *Panorama Económico*, 28(2), 102-115. <https://doi.org/10.32997/pe-2020-2692>
- Unidad para las Víctimas (2022, 08 de noviembre). *¿Qué son las mesas de participación de víctimas?* <https://bit.ly/3X15yvL>
- Vergara, E., Duque, K. (2020). Retos del diálogo social intercultural: el caso del PDET Alto Patía y Norte del Cauca. *Revista Controversia*, (214), 15-89. <https://doi.org/10.54118/controver.vi214.1200>