

REPLANTEANDO LOS CAMINOS HACIA LA PAZ SOSTENIBLE



Recomendaciones de política elaboradas con base en los resultados del proyecto:

¿Crecimiento económico inclusivo para una paz sostenible?: Una evaluación de los mecanismos de desarrollo y los esfuerzos de conservación en el posconflicto de Colombia¹

Introducción y contexto del proyecto²

Tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el 2016, 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 (ZOMAC) busca beneficiar un conjunto de 344 municipios que fueron 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 (PDET), el Estado priorizó 170 de los municipios ZOMAC que, además de tener las características de los ZOMAC, tenían alta presencia de cultivos de uso ilícito (Decreto 893 de 2017). Los municipios PDET, a su vez, fueron agrupados en 16 subregiones. En ambos casos, se esperaba que las medidas aportaran al cierre de las brechas entre estas zonas (principalmente rurales) y el resto del país (urbano).

1. 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 por los asistentes de investigación Natalia Correa Sánchez, Nicolás Cabra Ruiz, Cheryl Morris Rada y Juanita Umaña.

2. Este proyecto es financiado por la National Academy of Sciences y 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, opiniones, conclusiones y recomendaciones aquí presentados son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición de USAID o de la National Academy of Sciences.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Con base en lo anterior, en el marco del proyecto se evaluó el efecto de los programas PDET y ZOMAC en la paz desde tres perspectivas distintas y complementarias entre sí: **la paz entendida como seguridad** (ausencia de violencia)³, **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 ambiente** (sostenibilidad ambiental, especialmente el comportamiento de la deforestación). Además, en atención a que fueron temas recurrentes a lo largo del proyecto, se analizó el estado de la **participación** de las comunidades en dichas iniciativas (ZOMAC y PDET), así como sobre el funcionamiento del mecanismo de **Obras por Impuestos** como forma de aproximarse a la participación de actores empresariales en la construcción de paz (ver anexo metodológico).

Descripción del problema y justificación

Los PDET fueron la última apuesta del Estado colombiano por incorporar un componente participativo y territorial para conocer las necesidades de las comunidades rurales del país (Valencia-Agudelo y Restrepo Cano, 2020). Pese a que el ejercicio participativo PDET fue bien recibido y valorado por las comunidades, la implementación de lo acordado ha representado un quiebre en la política, pues, en su mayoría, las personas se sienten excluidas del proceso (Vélez, 2019). Por su parte, las ZOMAC fueron una alternativa para incentivar la creación de empresas en el posconflicto. No obstante, la figura no logró posicionarse entre los empresarios (Lozano-Lozano y Saavedra, 2019).

La política PDET será objeto de una evaluación de medio término en 2024, por lo que es oportuno preguntar cuáles son

sus principales problemas en las dimensiones descritas. En adición, con el cambio de gobierno, se iniciaron Diálogos Regionales en 50 subregiones que servirán de base para el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Estos Diálogos, en la misma línea del ejercicio PDET, buscan generar espacios participativos para producir un “conjunto de políticas que reduzcan las brechas socioeconómicas y mejoren las capacidades productivas, socio ecológicas y ecosistémicas de las regiones empezando por las más atrasadas” (Razón Pública, 2 de octubre de 2022). Los aprendizajes de la implementación de los PDET, ZOMAC y Obras por Impuestos son relevantes para esta nueva experiencia de desarrollo desde los territorios.

3. La medición de seguridad se hizo con base en la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes elaborada por el Ministerio de Defensa de Colombia, dado que es la variable que presenta una menor cantidad de errores de medición y está disponible en la mayor cantidad de municipios de la muestra para el periodo de estudio (623 municipios entre los años 2010-2019). Sin embargo, reconocemos los problemas de subregistro de este tipo de variables y la limitación de los datos al no tener en cuenta distintos tipos de violencia.

Problemas específicos identificados

Participación:

- **Inexistencia de canales de comunicación.** Según las percepciones de miembros de algunas comunidades visitadas, coordinadores de región PDET y gobiernos locales, tras el proceso participativo no hubo canales de comunicación y difusión de información adecuados para informar a las comunidades sobre las oportunidades derivadas de la implementación de los PDET. Ello supuso que, en algunas comunidades, se produjeran fraccionamientos sociales asociados a que los nuevos liderazgos (reconocidos por la institucionalidad) tuvieran mayor acceso a los recursos de la paz mediante la creación de asociaciones nuevas, con lo que se desconocieron los procesos organizativos pre-existentes.
- **Ausencia de corresponsabilidad.** El ejercicio PDET se posicionó ante las comunidades como una política pública mediante la cual el Estado iba a garantizar el cumplimiento de las iniciativas acordadas en el ejercicio participativo. Sin embargo, no hubo un mensaje de corresponsabilidad entre el Estado y las comunidades para el cumplimiento de los objetivos.
- **Inversión del enfoque “de abajo hacia arriba”.** El enfoque comunitario y participativo de los programas PDET se invirtió al iniciar la implementación de las iniciativas, por lo que actualmente algunas comunidades perciben que el programa se implementa desde el nivel nacional y que no tienen ningún tipo de injerencia en su desarrollo.
- **Percepción de baja transparencia en asignación de recursos.** El proceso de asignación de recursos provenientes de las iniciativas PDET para la implementación de proyectos es percibido como arbitrario o injustificado por algunos ciudadanos residentes en municipios PDET. Además, se percibe en algunos casos que estos no se distribuyen de forma equitativa y que los procesos para decidir sobre dicha asignación son opacos.
- **Desconocimiento sobre cómo se prioriza la aplicación de las políticas.** Los municipios no PDET que estaban en el umbral de asignación a ese programa consideran que cumplen con los criterios de focalización o que al menos deberían ser incluidos en un esquema de priorización escalonado que permitiese una atención gradual de las necesidades de cada municipio.
- **Inexistencia de instancias permanentes de consulta para las comunidades.** Algunos miembros de comunidades y gobiernos locales perciben que no existen espacios ante los cuales las personas puedan acudir para ventilar sus preocupaciones e inquietudes sobre la implementación de los programas PDET ni sobre la forma en la que se están asignando los beneficios de proyectos productivos.

Desarrollo rural:

- Percepción de uso ineficiente de los recursos. 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, lo cual 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.
- Inexistencia / falta de fortalecimiento de veedurías. No se crearon y fortalecieron las veedurías ciudadanas para el control y seguimiento de los recursos PDET. Además, los líderes no tienen la capacidad de saber dónde está la información y cómo hacer las veedurías. A esto se le suma que las actividades de veeduría de recursos son actividades que tradicionalmente han puesto en peligro a los liderazgos comunitarios.
- Concentración de recursos en municipios. Las Obras por Impuestos y OCAD PAZ se han concentrado en algunos municipios. Por consiguiente, sólo se benefician los municipios que tienen presencia de grandes empresas (que pagan impuestos altos en el caso de obras por impuestos) o agentes políticos que les den visibilidad o “padrinazgo” político a los municipios (en el caso de OCAD-PAZ).
- Dificultades asociadas al régimen legal de Obras por Impuestos. Para las empresas, aunque el mecanismo de obras por impuestos es atractivo e interesante, existen algunos desincentivos por los trámites que implica y por las exigencias que tiene la aplicación del régimen de derecho público (FIP, 2022).
- Pérdida de relevancia del programa ZOMAC. La relevancia del programa ZOMAC se ha limitado a la posibilidad de que estos municipios acudan a la figura de Obras por Impuestos. Así, el objetivo de incentivar la creación de las “empresas del posconflicto” no se cumplió y el programa actualmente se percibe como inane.
- Desventaja en la participación de municipios pequeños/de menor categoría para acceder a recursos. Las Obras por Impuestos tienen que cumplir distintos requisitos técnicos para ser incorporadas en el banco de proyectos de la Agencia para la Renovación del Territorio y ser susceptibles de financiación. Los municipios más pequeños y con menos recursos no cuentan con la capacidad de cumplir con los requisitos de estructuración de proyectos, por lo que sus iniciativas difícilmente serán financiadas mediante ese mecanismo.
- Asociación distante de las obras a las iniciativas priorizadas en los PATR. En los municipios PDET, los proyectos ejecutados como parte de obras por impuestos deberían estar claramente relacionados con iniciativas derivadas de los ejercicios participativos. Sin embargo, las comunidades perciben que no es clara esa relación en todas las ocasiones (Vergara y Duque, 2020; FIP, 2022)..

Seguridad:

- Disociación entre seguridad y política PDET. Existe una percepción según la cual la implementación de los programas PDET y ZOMAC no tienen relación alguna con la reducción de la violencia generalizada.
- Aumento de violencia en zonas PDET. Reconociendo que existen múltiples formas de violencia, y que su medición es multidimensional, se ha identificado que, tras iniciar la implementación de los Acuerdos de Paz, hubo un incremento diferencial de la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en los municipios PDET y ZOMAC.

Sostenibilidad ambiental:

- Ausencia del componente ambiental en PDET. Los programas PDET no tenían la aspiración de solucionar las problemáticas ambientales del país. Por consiguiente, las iniciativas ambientales propuestas se diluyeron en los demás pilares, particularmente en el de ordenamiento social de la propiedad rural y reactivación económica, como un tema transversal.
- Aumento en la deforestación. Con posterioridad al año 2017, tanto para las zonas ZOMAC como PDET hubo un aumento diferencial en la pérdida de área forestal⁴.
- Los esfuerzos de conservación no están asociados a PDET. 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.
- Conservación sin medios de vida alternativos. Las cargas asociadas a la protección del ambiente recaen de forma desproporcionada sobre comunidades que no cuentan con los medios para subsistir en modelos económicos alternativos y las iniciativas PDET no han alterado esta tendencia.
- La necesaria revisión de la aplicación de la Ley 2 de 1959. Las comunidades ubicadas en zonas protegidas por la Ley 2 de 1959 no pueden acceder a bienes y servicios públicos, dado que están en zonas excluidas de la inversión del Estado (por ejemplo, no es posible construir carreteras).

4. Nuestra aproximación a la deforestación 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.

Recomendaciones:

Participación:

- Generar espacios de comunicación horizontales y adecuados al contexto de los municipios, que garanticen una mayor difusión y acceso a la información, de tal 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 un rol 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, haciendo uso, por ejemplo, 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 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 una concentración de la inversión pública y privada en municipios particulares. Por ejemplo, revisar la experiencia del Modelo FOREC (Universidad Nacional, 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, para 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.

Desarrollo rural:

- Movilizar espacios comunitarios y estatales que permitan sostener diálogos multinivel y multiactor sobre la implementación de los PDET. Esto supone aprovechar y mejorar las instancias ya existentes (como las veedurías ciudadanas o las mesas de impulso) y 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 tal 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, fortaleciendo el sistema de gobernanza local y garantizando 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 sinergias entre actores (gobierno nacional, departamental, local, academia, empresas y sociedad civil) para compensar las deficiencias estructurales que tienen 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 impacto⁵.
- Evaluar la pertinencia de reformar el programa ZOMAC en su componente de creación de empresas para el posconflicto (Lasso, Rojas y Pinzón, 2020; Sandoval, Torra y Chía, 2020; CGN, JA&A y CIPE, 2019).

Seguridad:

- Reconocer que el mejoramiento de las condiciones de seguridad personal y colectiva son 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 territorios.

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 tal 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 medio ambiente.
- 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.

5. Obras por Impuestos nació en Perú y se ha explorado esta opción (Llorente y Cuenca; 2014; Salinas Rivas, s.f.).

Referencias:

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. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5ee8f0e5dfed525269ba6bd4/t/625474a04e2f37562c05f3b7/1649702058130/Recomendaciones%2Bpara%2Bla%2Bpromoci%C3%B3n%2Bde%2Binversi%C3%B3n%2Bprivada%2BSostenible%2By%2BRespon.pdf>

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2022). Obras por impuestos ¿estratégicas para la paz? Disponible en: https://empresaspazddhh.ideaspaz.org/sites/default/files/documentos-micro/FIP_NE_ObrasporImpu estos_CAMBIOSJULIO_V5.pdf

Lasso, E.R., Rojas Álvarez, S.P., Pinzón Sierra, D.F. (2020). Aproximación al estado del arte de las ZOMAC en Colombia. Punto De Vista, 11(17), 49-62. Disponible en: <https://journal.poligran.edu.co/index.php/puntodevista/article/view/1669>

Llorente y Cuenca (2014). Obras por impuestos made in Perú. El poder de los tributos sobre la inversión pública y la reputación. Disponible en: https://ideasen.llorenteycuencia.com/wp-content/uploads/sites/6/2014/09/140915_dmasi_Informe-especial_Obras-por-Impuestos-Made-in-Peru.pdf

Lozano-Lozano, J., Saavedra-Orozco, Y.A. (2020). Conocimiento de los empresarios de Villanueva (Casanare, Colombia) sobre la Ley Zomac. Ágora U.S.B. 20(2), 20-37. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312020000200020

Razón Pública (2 de octubre de 2022). "Los Diálogos Regionales, el Plan de Desarrollo y el drama de la desigualdad entre los territorios". Disponible en: <https://razonpublica.com/los-dialogos-regionales-plan-desarrollo-drama-la-desigualdad-los-territorios/>

Salinas Rivas, S. (s.f.). 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. Disponible en: <https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Nota%20de%20Politica%20N%C2%B02%20-%20Sergio%20Salinas%20Rivas.pdf>

Sandoval Vásquez, L. C., Torra Cárdenas, J. A., y Chía Suarez, M. A. M. (2020). Políticas para el desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC). Panorama Económico, 28(2), 102–115. Disponible en: <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/panoramaeconomico/article/view/2692>

Universidad Nacional de Colombia (2003). El FOREC como "modelo" de intervención del Estado. Disponible en: http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/R_armenia6-el-forec-como-modelo-de-intervencion-del-estado.pdf

Valencia Agudelo, G.D., Restrepo-Cano, D. (2020). Democracia participativa y planeación del desarrollo en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Campos En Ciencias Sociales, 8(1), 115–142. <https://doi.org/10.15332/25006681/5260>

Vélez Zapata, S. (2019). "Paz desde lo local. La fase veredal del PDET en El Bagre: voz sin decisión. Documento de política No. 10. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER). Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/337318169_Paz_desde_lo_local_La_fase_veredal_del_PDET_en_El_Bagre_voz_sin_decision

Vergara Arguello, E., Duque Duque, K. (2020). Retos del diálogo social intercultural: el caso del PDET Alto Patía y Norte del Cauca. Revista Controversia, (214), 15-89. Disponible en: <https://revistacontroversia.com/index.php/controversia/article/view/1200>

Anexo metodológico:

En el proyecto se adelantaron dos tipos de análisis: uno de tipo cuantitativo (mediante análisis de bases de datos) y otro de tipo cualitativo (entrevistas y revisión de normas y documentos).

De un lado, se hizo un análisis cuantitativo con datos oficiales con el fin de entender si el desempeño de los municipios PDET y ZOMAC es distinto al hacer comparaciones en relación con las variables de interés. Para ello, se compararon los municipios que pertenecen a estos programas (grupo de tratamiento) con aquellos que son lo suficientemente parecidos a estos en variables relacionadas a las condiciones socioeconómicas y niveles de incidencia del conflicto armado (municipios sin intervenciones o “grupo de control”). Las variables utilizadas en este componente incluyen 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, se recogieron datos relacionados con cada una de las variables de interés para los componentes de seguridad, desarrollo rural y sostenibilidad ambiental.

De otro lado, se hizo análisis cualitativo con el fin de entender, según las percepciones de distintos actores, cómo varía el comportamiento de los municipios en relación con las variables de interés. Para el componente cualitativo se adelantaron 66 entrevistas con actores del nivel local y nacional. A nivel local se entrevistaron, entre otros, líderes y lideresas sociales, secretarios de alcaldías municipales, funcionarios de alcaldías municipales, coordinadores de mesas de víctimas y representantes del sector empresarial. A nivel nacional se entrevistaron personas expertas en desarrollo rural, académicos, funcionarios y ex-funcionarios de entidades como la Agencia para la Renovación del Territorio y la Agencia Nacional de Tierras, organizaciones de la sociedad civil y coordinadores de PDET en distintas zonas del país. En las entrevistas a 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 permitieran hacer las comparaciones necesarias: un municipio PDET que haya recibido altos niveles de inversión privada (El Bagre, Antioquia), un municipio PDET que haya recibido baja inversión privada (Zambrano, Bolívar), un municipio ZOMAC (Tauramena, Casanare) y, finalmente, un municipio que no haya recibido intervenciones, pero que se asemeje a los demás municipios en otras características, con el fin de que fuera comparable (Campohermoso, Boyacá)..